

## Tilburg University

### Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur

Hendriks, F.; van Ostaaïjen, J.J.C.; Boogers, M.J.G.J.A.

*Publication date:*  
2011

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Hendriks, F., van Ostaaïjen, J. J. C., & Boogers, M. J. G. J. A. (2011). *Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur: Naar een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. <http://hdl.handle.net/10411/17554>

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur

Naar een metamonitor van de legitimiteit van het  
democratisch bestuur in Nederland



# Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur

Naar een metamonitor van de legitimiteit van het  
democratisch bestuur in Nederland

Prof. dr Frank Hendriks, dr Julien van Ostaaijen & dr Marcel Boogers

m.m.v. drs Claartje Brons & Hélène Aalsma, Joris Hoogbergen, Ben Kraaijeveld,  
Koen van der Krieken, Renske Sinke, Larissa Theuns, Arno van Wijk

Augustus 2011



# Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1: Inleiding en opzet</b>	<b>7</b>
<b>Hoofdstuk 2: Naar een legitimiteitsmonitor: begrippen en bestanden</b>	<b>9</b>
<b>Hoofdstuk 3: Prototype en proeve van een legitimiteitsmonitor</b>	<b>17</b>
Politiek-bestuurlijk systeem: <i>systeemlegitimiteit</i> (I)	19
Politiek-bestuurlijke instellingen en autoriteiten: <i>actorlegitimiteit</i> (II)	29
Politiek-bestuurlijk handelen in beleid: <i>beleidslegitimiteit</i> (III)	45
Legitimiteitsmonitor 1.0 – empirische bevindingen	54
<b>Hoofdstuk 4: Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>57</b>
Aangehaalde literatuur	65
Onderzoeksteam en ondersteuning	69



# Hoofdstuk 1: Inleiding en opzet

## Inleiding

In de periode waarin we werkten aan dit rapport vonden burgerrevoltes plaats in Tunesië, Egypte en Libië. Het werd duidelijk dat de bestuurssystemen van deze landen (autocratieën) nog weinig legitimiteit bezaten, evenals de centrale instellingen en autoriteiten van het systeem (alleenheerser, dominante partij, geheime politie e.d.). Belangrijke delen van het beleid (onder meer het economisch en sociaal beleid) ontbeerden ook legitimiteit, zowel in de zin van aanvaarding als vertrouwen of tevredenheid.

Het sterkte ons in de overtuiging dat de centrale begrippen van dit onderzoek – systeemlegitimiteit, actorlegitimiteit en beleidslegitimiteit – geen loze begrippen zijn. Ze staan voor zaken waar mensen om geven, waar ze zich druk om maken en waar ze – als de nood hoog is – voor willen strijden en soms zelfs sterven. Een systeem dat mensen machteloos maakt is slecht te verkroppen, evenals een beleid waar mensen geen enkel voordeel van zien, of een politieke elite die zich ten koste van anderen verrijkt.

Het is niet gewaagd om te veronderstellen dat de nood in ons land op deze punten minder hoog is – dat het met de legitimiteit van het Nederlands openbaar bestuur een stuk beter gesteld is – dan in de eerdergenoemde landen. Daarmee is niet gezegd dat het onderwerp verder met rust gelaten kan worden. Er zijn genoeg auteurs en instanties in Nederland die bij tijd en wijlen de noodklok luiden, die betogen dat het openbaar bestuur, in elk geval op onderdelen, een legitimiteitsprobleem heeft. Sommigen gaan nog een paar stappen verder door te verkondigen dat Nederland met een ‘legitimiteitscrisis’ te kampen heeft. Ed. van Thijn (2010) waarschuwde vorig jaar nog voor het ‘kapseizen’ van het politiek systeem, waarbij hij de vergelijking met Weimar en de Franse Vijfde Republiek trok. De Rob (2010) schreef dat het zelfs al vijf voor twaalf was geweest.

Met enige regelmaat verschijnen resultaten van onderzoekingen en peilingen onder burgers die het bestaan van serieuze legitimiteitsproblemen op het ene moment lijken te bevestigen, en op het andere moment weer lijken te ontkrachten (Bovens & Hendriks, 2008). Vaak wordt daarbij het laatste gegeven – een hogere opkomst bij de laatste verkiezingen, of een lager aantal leden van politieke partijen – bij de laatste telling als ‘het laatste nieuws’ verabsoluteerd. Dat er nog allerlei andere statistieken zijn, over eerdere jaren en/of andere relevante terreinen, wordt in de dynamiek van de openbaarheid nogal eens weggedrukt. Het laatste nieuws is dominant. Totdat er weer een nieuwe telling is verricht, die ‘nieuw nieuws’ en soms een nieuwe discussie oplevert.

## Opzet

Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat bij het ministerie van BZK – dat geacht wordt te waken over de kwaliteit van het openbaar bestuur – de vraag is opgekomen naar de ontwikkeling van een ‘legitimiteitsmonitor’ waarmee relevante ontwikkelingen op een goede manier bijgehouden én in een breder kader kunnen worden geplaatst. Het ministerie heeft ons gevraagd om onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor de ontwikkeling van een dergelijke monitor. Het onderzoek, dat we hieronder presenteren, valt in drie delen uiteen: in het eerste deel worden begrippen en indicatoren die relevant zijn voor het opstellen van een legitimiteitsmonitor verkend; in het tweede deel wordt een prototype van een legitimiteitsmonitor ontwikkeld en een proeve hiervan gepresenteerd; in het derde deel worden conclusies en handelingsopties geformuleerd.

Nederland kent vergelijkenderwijs een rijk palet aan longitudinale sociaalwetenschappelijke databestanden. Daarbij kan worden gedacht aan de tijdsreeksen van het SCP en de periodieke kiezersonderzoeken van het NKO. Daarnaast zijn ook andere databestanden beschikbaar, zoals de Eurobarometer, de European Values Studies en het LISS-panel. Naast houdingen en opvattingen bieden ook feitelijke gedragingen relevante informatie over de legitimiteit van overheidshandelen. Hiervoor kan worden gezocht in statistieken over ‘tax compliance’, opkomstcijfers bij verkiezingen, geweld tegen overheidsfunctionarissen, ordeverstoringen, et cetera. Om hier wijs uit te worden is ten eerste overzicht nodig



(wat is er allemaal te koop?), ten tweede selectie (wat blijft op de zeef liggen als je er vanuit een bepaalde referentiekader naar kijkt?) en ten derde verstandige gevolgtrekking (hoe kun je wat overblijft op een goede manier duiden en benutten).

Reeds bij aanvang van het onderzoek waren we het erover eens dat indikking van alle beschikbare informatie tot één legitimiteitsindex (zoiets als de AEX-index maar dan voor de politiek-bestuurlijke ‘bedrijvigheid’) weinig zinvol zou zijn. Het zou een miskenning zijn van de fundamentele ‘multidimensionaliteit’ van de politiek-bestuurlijke legitimiteit. Tegelijkertijd was snel duidelijk dat het simpelweg inventariseren en reproduceren van de veelheid aan beschikbare indicatoren geen inzichtelijke monitor zou opleveren. We wilden indikken, maar niet ten koste van de multidimensionaliteit. We wilden een geschakeerd geheel ontwerpen, dat echter ook overzichtelijk en behapbaar moest blijven. Over deze ‘balancing act’ gaan de navolgende hoofdstukken.

## Hoofdstuk 2: Naar een legitimiteitsmonitor: begrippen en bestanden

### Introductie

Het ministerie van BZK heeft de legitimiteit van het overheidshandelen gekozen als centraal thema voor het onderzoeksprogramma voor de komende jaren. Om meer te weten te komen over de acceptatie van beleid, het vertrouwen in en de tevredenheid over de overheid streeft het ministerie naar de ontwikkeling van een Legitimiteitsmonitor die inzicht biedt in voor de legitimiteit van overheidshandelen relevante ontwikkelingen.

‘Legitimiteit van overheidshandelen’ is een complex begrip dat meerdere dimensies (steun, acceptatie, tevredenheid, vertrouwen, legaliteit, gezag, geloofwaardigheid) en richtpunten (het politieke systeem, instituties, gezagsdragers, beleid, etc.) kent. Daarom moet eerst worden uitgezocht hoe legitimiteit kan worden gemonitord en welke bestaande onderzoeksgegevens hiervoor kunnen worden gebruikt. In dit rapport wordt dit verkennenderwijs uitgezocht, waarbij dit specifieke hoofdstuk zich eerst richt op een conceptuele verkenning van legitimiteit van overheidshandelen.

### Legitimiteit: referentiekaders

In de strategische kennisagenda van het ministerie van BZK 2010-2015 wordt legitimiteit van overheidshandelen omschreven als ‘de mate waarin burgers het optreden van de overheid, bijvoorbeeld als normsteller, handhaver of ordenaar vrijwillig accepteren.’ Hierin is de echo van politicologen als Easton en Schmitter te beluisteren (Easton, 1965; Schmitter, 2001), die zich richten op de relatie tussen een handelende overheid aan de ene kant en een legitimiteit verlenende burgerij aan de andere kant. Ook rechtssociologen als Tyler (1990) kiezen voor deze benadering. Als de overheid in deze relatie legitimiteit verwerft, gaat (bestuurs-) macht over in gezag. Anders gezegd: bij bestuurlijke legitimiteit gaat het om ‘gezaghebbend machthebben’ (Hendriks, 2007).

### Aspecten van legitimiteit

Legitimiteit is een complex begrip dat vele aspecten kent. De kennisagenda van het ministerie van BZK noemt acceptatie, vertrouwen en tevredenheid als verwante begrippen, en hierachter schuilen er nog meer (vgl. Hertogh, 2007). Zonder reeds naar volledigheid of perfectie te streven, is het mogelijk een eerste taxonomie te presenteren van begrippen die positief of negatief samenhangen met aanvaarding, vertrouwen en tevredenheid. Hierin zitten verschillende gradaties (van passieve tot actieve acceptatie, van geconditioneerde steun tot algemene steun, et cetera) en relaties.

De relaties zijn in werkelijkheid overigens een stuk complexer dan ze op het eerste gezicht lijken. Het is zeker niet zo dat alles in de ‘positieve’ kolom met elkaar meebeweegt: onderzoek laat zien dat hogere tevredenheidscijfers niet automatisch met hogere vertrouwenscijfers samen gaan (Van de Walle & Bouckaert, 2003). Hetzelfde geldt voor de ‘negatieve’ kolom: loyale oppositie en politieke vervreemding zijn twee verschillende dingen. Het is dus wijs om in het onderzoek, alsook in een uiteindelijke monitor, indicatoren van aanvaarding, vertrouwen en tevredenheid naast en afzonderlijk van elkaar te presenteren.

Tabel 2.1. Aspecten van legitimiteit

ASPECT	Positief	Negatief
Aanvaarding	acceptatie (van passief tot actief, van schoorvoetend tot van harte) steun/adhesie (van gedoogsteun tot actieve support, van geconditioneerde steun tot algemene steun) instemming/ goedkeuring (van zwak tot sterk, van stilzwijgende tot manifeste goedkeuring) omarming (van stille trots tot expliciet chauvinisme)	kritiek (van optimistisch en opbouwend tot pessimistisch en cynisch) verwerping (al dan niet actief, van specifiek tot algemeen) oppositie (al dan niet 'loyaal', van specifiek tot algemeen) verzet (van vreedzaam en verbaal tot fysiek en gewelddadig)
Vertrouwen	fiducie/confidentie (van specifiek tot algemeen, van gedausuleerd delegeren tot onvoorwaardelijk overlaten) geloof/overtuiging (van onbereflecteerd 'ik geloof het wel' tot overtuigd 'ik geloof er rotsvast in') integratie/communie (opname in het geheel)	argwaan/scepsis/reserve/twijfel (van specifiek tot algemeen) wantrouwen (van specifiek tot algemeen) cynisme (van licht tot donker) vervreemding (afwending van het geheel)
Tevredenheid	positieve beoordeling/evaluatie (hoge cijfers voor/ruimhartige blijken van tevredenheid) satisfactie/voldoening (van specifieke tot algemene satisfactie, van stille voldoening tot expliciete 'thumbs up') content/gelukkig zijn (met een actor of zaak in het openbaar bestuur)	negatieve beoordeling/evaluatie (lage cijfers voor/zuinige blijken van tevredenheid) ontevredenheid/onbehagen (van specifiek tot algemeen, van stil protest tot expliciete 'thumbs down') onvervuld/ongelukkig zijn (met een actor of zaak in het openbaar bestuur)

Bovenstaande taxonomie wordt in het onderzoek gebruikt als 'sensitizing framework' waarmee voor de overheidslegitimiteit relevante indicatoren in grootschalige databestanden worden opgespoord en op waarde geschat.

### Objecten van legitimiteit

'Legitimiteit kan betrekking hebben op specifieke regels, functionarissen, instituties, of op de parlementaire democratie,' aldus de Strategische Kennisagenda van het ministerie van BZK (p.9). In de onderzoeksvraag van het ministerie, waarop dit rapport een antwoord tracht te formuleren, worden de volgende aandachtsvelden genoemd: politiek systeem, instituties, gezagsdragers, regels/beleid. In de politieke wetenschap wordt, in navolging van Easton (1965), een zekere gelaagdheid in het legitimiteitsconcept verondersteld. Easton zelf maakte onderscheid tussen 'objecten' waaraan legitimiteit kan worden toegekend: de politieke gemeenschap, het regime en de gezagsdragers. Anderen hebben de driedeling verder verfijnd in een vijfdeling, die zich op hoofdlijnen als volgt laat verbinden met de indeling van Easton (vgl. Dalton, 1999; Norris, 1999; zie ook Thomassen, 2010; Tiemeijer, 2010):

Tabel 2.2. Objecten van legitimiteit

Driedeling (Easton)	Vijfdeling (Dalton e.a.)	Waar gaat het over?
Politieke gemeenschap	Gemeenschap	Verbondenheid met het geheel, de nationale staat
Politieke regime	Principes	Steun voor beginselen van de democratische rechtstaat
	Inrichting/werking	Tevredenheid met de manier waarop de democratische rechtstaat werkt
	Instellingen/instituties	Vertrouwen in regering, parlement, partijen als algemene instituties
Politieke actoren	Autoriteiten/actoren	Vertrouwen in specifieke bestuurders, politici, partijen

Voor een monitor die gericht is op de legitimiteit van het overheidsoptreden (niet alleen de vormgeving van de overheid in algemene zin, maar ook het beleidshandelen in specifieke zin) is een wat andere indeling gewenst. Om te beginnen onderscheiden we voor dat doel een aanvullende categorie ‘beleidshandelen’ (die slechts ten dele afgedekt wordt door de wijze waarop de ‘werking’ van het ‘regime’ doorgaans wordt geoperationaliseerd). Daarnaast vatten we ‘actoren en instituties’ samen in één verzamelcategorie, en onderscheiden we een algemene categorie ‘systeem’ (die slechts ten dele afgedekt wordt door de wijze waarop ‘politieke gemeenschap’ en ‘politiiek regime’ doorgaans worden geoperationaliseerd).

De objecten van legitimiteit – aan wie of wat wordt legitimiteit toegekend of onthouden? – onderscheiden we derhalve langs drie hoofdlijnen:

- I *Systeem* – het politiek-bestuurlijk systeem, het democratisch bestuur en het openbaar bestuur in algemene zin; het systeem dat de ‘gezaghebbende waardetoedeling’ in banen leidt.
- II *Actoren* – gezagdragers en gezagdragende instituties; functionarissen en collectieve actoren (in lijn met het ‘new institutionalism’ vallen deze onder onze brede definitie van actoren) die met ‘officieel’ gezag bekleed zijn in het openbaar bestuur.
- III *Beleidshandelen* – beleid, waaronder regelgeving, op verschillende terreinen – de zorg, de economie, de opsporing, et cetera – dat de ‘gezaghebbende waardetoedeling’ concreet maakt. De legitimiteit die aan deze objecten wordt toegekend noemen we in het kort: ‘systeem-legitimiteit’, ‘actorlegitimiteit’, en ‘beleidslegitimiteit’. In het schetsontwerp voor de monitor werken we deze indeling verder uit, ook op het niveau van hanteerbare indicatoren (zie het volgende hoofdstuk).

### Facetten van legitimiteit

Het is ten slotte mogelijk – of het ook toegevoegde waarde heeft moet uit het onderzoek verderop blijken – om legitimiteit op te splitsen naar verschillende facetten of grondslagen (waar is bestuurlijke legitimiteit op gebaseerd of aan gekoppeld?). Gedacht kan worden aan de volgende, welbekende driedeling:

- A *Input-legitimiteit* – het gaat hier om de wijze waarop en de mate waarin het bestuur signalen vanuit de samenleving en de burgerij oppikt, om toegankelijkheid en openheid daarvoor, om participatie in het bestuur, om representativiteit van het bestuur.
- B *Throughput-legitimiteit* – het gaat hier om de wijze waarop en de mate waarin processen in het

bestuur verlopen, waarin zaken en personen worden behandeld, al dan niet in lijn met ‘beginse-  
len van behoorlijk bestuur’.

- C *Output/outcome-legimiteit* – het gaat hier om de wijze waarop en de mate waarin het openbaar bestuur resultaten behaalt, doeltreffend en doelmatig met publieke middelen omgaat, producten en diensten levert, bijdraagt aan maatschappelijke probleemoplossing.

Het moet wel gezegd worden dat deze facetten van legitimiteit slechts voor een deel door groot schalig opinieonderzoek kunnen worden blootgelegd. In zulk onderzoek kan men bijvoorbeeld aan burgers vragen of ze vinden dat de overheid doelmatig met publieke middelen omgaat. Het antwoord kan dan ‘nee’ zijn, terwijl uit accountantsrapporten en vergelijkend evaluatieonderzoek mischien wel een ander beeld oprijst (Bij de ontwikkeling van de zogenoemde ‘good governance scanner’ voor het ministerie van BZK hebben we ons eerder over deze kwesties gebogen: zie Hendriks e.a., 2006).

De genoemde driedeling wordt in gezaghebbend onderzoek (Scharpf, 1999) soms vereenvoudigd tot een tweedeling: input-legitimiteit (in hoeverre is sprake van ‘government by the people’?) en output-legitimiteit (in hoeverre is sprake van ‘government for the people?’). We zullen bezien of dat de zaak overzichtelijker kan maken, maar in eerste instantie gebruiken we de genoemde driedeling als aanvulling op het ‘sensitizing framework’.

## Legitimiteit: beschikbare databestanden

*Roeien met de riemen die er zijn*

Bij voorliggend onderzoek wordt geput uit reeds bestaande, voor onze onderzoeksdoeleinden beschikbare databestanden. Binnen het bestek van het onderzoek is het niet mogelijk en ook niet de bedoeling om een nieuw databestand op te bouwen.

Eén van de uitdagingen van het onderzoek is dus dat we moeten roeien met de riemen die er zijn. In eerste instantie gaat het dan om de volgende grootschalige databestanden:

Tabel 2.3. Databestanden

Databestand	Relevante thema's	Frequentie
Continu onderzoek burgerperspectieven (COB: SCP)	Vertrouwen in instituties, politiek vertrouwen, tevredenheid met overheidsbeleid	Per kwartaal
Culturele veranderingen in Nederland (CV: SCP)	Vertrouwen in overheid, vertrouwen in parlement, tevredenheid met overheidsbeleid, patriottisme	Tweejaarlijks
Nationaal Kiezers Onderzoek (NKO)	Vertrouwen in instituties, tevredenheid met overheidsbeleid, beleidsvoorkeuren, politiek cynisme, protestbereidheid	Rond iedere Tweede Kamerverkiezing
Langlopende Internet Studies voor de Sociale wetenschappen (LISS)	Tevredenheid met overheidsbeleid, tevredenheid met instituties, politiek vertrouwen, politiek cynisme	Meermaals per jaar
Eurobarometer (EB)	Steun voor Europese integratie, tevredenheid met democratie, nationale trots	Halfjaarlijks
European Values Studies (EVS)	Tevredenheid met functioneren democratie, tevredenheid met economisch beleid, vertrouwen in politieke instituties	Ieder decennium
European Social Survey (ESS)	Tevredenheid met functioneren democratie, vertrouwen democratische instituties, vertrouwen in politici	Tweejaarlijks

Daarnaast is er nog een groot aantal overheidsstatistieken waaruit in theorie kan worden geput; zij bevatten relevante gegevens over geweld tegen overheidsfunctionarissen, klachten bij de Ombudsman (eventueel aangevuld met gegevens over interne klachtenprocedures), burgerlijke 'compliance' in de richting van de belastingdienst, et cetera. Bij het opstellen van een ontwerp van de Monitor wordt de bruikbaarheid van deze gegevens ook onderzocht.

In sommige opzichten zijn er weinig 'riemen' om mee te roeien: goede gedragsindicatoren (feitelijke handelingen van burgers die in meer of mindere mate steun voor de overheid indiceren) zijn bijvoorbeeld dun gezaaid in vergelijking met indicatoren opinies. In andere opzichten zijn de 'riemen' juist weer veel te talrijk. Instanties als het ministerie van BZK, en anderen die zich bekommeren om de legitimiteit van de overheid, komen als het ware om in de grote hoeveelheid statistieken die rapporteren over mentale houdingen van burgers ten aanzien van de overheid. Een andere uitdaging van het onderzoek is derhalve, in alledaagse bewoordingen, 'door de bomen het bos te laten zien' of in andere beeldspraak 'het kaf van het koren te scheiden'.

#### *Het kaf van het koren scheiden*

Voornoemde uitdaging wordt pas echt tastbaar gemaakt in het volgende hoofdstuk, waarin we de meest relevante indicatoren uit de beschikbare databestanden proberen op te sporen en terug te brengen tot een overzichtelijk geheel. Dat is een boel uitzoekwerk, dat gebaat is bij de aanwezigheid van een indicatieve zoek sleutel. Om iets te kunnen vinden moet men immers een idee hebben van waar men naar op zoek is. Als dat 'iets' een muntstuk is dan is dat heel precies te omschrijven (rond, plat, zilverkleurig, et cetera). Als het om indicatoren van overheidslegitimiteit gaat, dan is de zoek sleutel onvermijdelijk complexer.

In de tabellen hieronder proberen we een indicatief beeld te vormen van dat wat we zoeken. We onderscheiden mogelijk bruikbare en denkbare indicatoren van tevredenheid, vertrouwen en aanvaarding op het vlak van de systeem-, actor- en beleidslegitimiteit (eerste tabel), alsook op het vlak van de input-, throughput- en outputlegitimiteit (tweede tabel). Een denkbare, voor de hand liggende, indicator van actorlegitimiteit is bijvoorbeeld 'vertrouwen in het parlement'; mogelijk bruikbare data zijn dan te vinden bij Eurobarometer, NKO, SCP en aanverwante. Ook minder voor de hand liggende indicatoren en databestanden zijn hieronder indicatief aangegeven.

Onderstaande tabellen geven een zoek sleutel in handen, ze garanderen niet dat wat gezocht wordt ook gevonden wordt. Het zou voor een rijk beeld van de systeemlegitimiteit bijvoorbeeld goed zijn om indicatoren van tegen het systeem gericht geweld te vinden. Zulke indicatoren zijn mogelijk te vinden in politieregistraties e.d. Maar het is niet gezegd of ze daar ook zijn en daadwerkelijk gevonden kunnen worden. Dat moet het zoekproces, waarover we in volgend hoofdstuk rapporteren, uitwijzen.

Tabel 2.4. Mogelijk bruikbare/denkbaar indicatoren van systeem-, actor-, en beleidslegitimiteit

Legitimiteit: objecten	Denkbare indicatoren	Mogelijk bruikbare indicatoren
<b>Systeem:</b> Politiek-bestuurlijk stelsel, democratische rechtstaat en openbaar bestuur in brede zin; systeem dat gezaghebbende waardetoedeling in banen leidt	Tevredenheid met / vertrouwen in/ steun voor 'de democratie', 'de rechtstaat', 'het systeem', 'het bestuur' in Nederland in het algemeen	COB, CV, NKO, EB: vertrouwen in democratie en democratische instituties; nationale trots.
	Geweld, ordeverstoring, protest gericht tegen het bestuur, het systeem, de rechtstaat, de democratie, de gevestigde orde in het algemeen	Politieregistraties e.d.
	Belastingmoraal	Gegevens belastingdienst / CBS statistieken
<b>Actoren:</b> gezagdragers en gezagdragende instituties; politiek-bestuurlijke instanties en functionarissen die met officieel gezag bekleed zijn	Tevredenheid met/ vertrouwen in/ steun voor de executieve, de volksvertegenwoordiging, politieke partijen)	COB, CV, NKO, LISS, EB: vertrouwen in parlement, politiek vertrouwen, vertrouwen in partijen
	Tevredenheid met/ vertrouwen in/ steun voor overheidsdiensten en -dienaren: politieagenten, hulpdiensten, rechtshandhavers	Politiemonitors: tevredenheid over/ vertrouwen in politie; gegevens tevredenheidsonderzoeken, klachten ombudsman (interne klachtenprocedures).
	Geweld, ordeverstoring, protest gericht tegen bepaalde gezagsdragers of gezagdragende instituties	Politieregistraties e.d.
	Opkomstpercentages, proteststemmen en volatiliteitsindices bij verschillende soorten verkiezingen	Gegevens databestand Nationale Kiesraad
	Lidmaatschap politieke partijen	Gegevens Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen
<b>Beleidshandelen:</b> Optreden in verschillende velden van beleid en regelgeving; gezaghebbende waardetoedeling in het openbaar bestuur	Tevredenheid met/ vertrouwen in/ steun voor beleid en regelgeving in Nederland in het algemeen	COB, CV, NKO, LISS: tevredenheid met en vertrouwen in overheidsbeleid.
	Tevredenheid met/ vertrouwen in/ steun voor specifieke beleidsterreinen en domeinen van regelgeving	NKO, LISS: tevredenheid met en steun voor beleid op specifieke sectoren
	Naleving, normconform gedrag in het algemeen, en op genoemde beleidsvelden	Indien aanwezig: overheidsstatistieken
	Geweld, ordeverstoring, protest gericht tegen bepaald beleid	Indien aanwezig: overheidsstatistieken

Tabel 2.5. Mogelijk bruikbare/denkbaar indicatoren van input-, throughput- en outputlegitimiteit

Legitimiteit: facetten	Denkbare indicatoren	Mogelijk bruikbare indicatoren
Inputlegitimiteit Kernwaarde: responsiviteit; de wijze waarop en mate waarin signalen worden opgepikt	Participatie in verkiezingen en andere vormen van politieke participatie	Opkomstcijfers verkiezingen (gegevens nationale kiesraad), NKO: participatie en participatiebereidheid; COB, EVS, NKO, LISS: politieke interesse/ politieke betrokkenheid
	Feitelijke representativiteit en responsiviteit: samenstelling vertegenwoordigende organen, participatiemogelijkheden; oordeel over representativiteit en responsiviteit politiek	Overheidsdocumenten, jaarverslagen, etc.; COB, CV, NKO, LISS, EB: Politiek (zelf-) vertrouwen, politiek cynisme.
Throughputlegitimiteit Kernwaarde: behoorlijkheid; de wijze waarop en de mate waarin processen zijn vormgegeven, zaken en personen worden behandeld	Integriteit en betrouwbaarheid van het openbaar bestuur	Global corruption perceptions index: Global Corruption Barometer Survey (Transparency International)
	Zorgvuldigheid, transparantie en rekenschap	O.a. klachten bij ombudsman
	Onpartijdigheid en gelijke behandeling	O.a. klachten bij ombudsman
	Fair play en proportionaliteit in optreden	O.a. klachten bij ombudsman
Outputlegitimiteit Kernwaarde: effectiviteit; de wijze waarop en de mate waarin het openbaar bestuur resultaten behaalt	Productiviteit en slagvaardigheid van het openbaar bestuur, de publieke sector, specifieke delen daarvan	COB, CV, NKO, LISS: tevredenheid met overheidsbeleid; Statistieken politie & veiligheid.
	Spaarzaamheid, 'efficiency & economy' in de omgang met publieke middelen	COB, NKO, LISS: tevredenheid met overheidsbeleid.
	Toegevoegde waarde, ook aan probleemoplossing, van het bestuur, en onderdelen daarvan	COB, CV, NKO, LISS: tevredenheid met overheidsbeleid

### Ten slotte: naar een Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur

Tot dusverre hebben we de vraag naar de precieze naamgeving van de legitimiteitsmonitor laten rusten; we zijn uitgegaan van de werktitel 'Legitimiteitsmonitor Overheidsoptreden'; van daaruit hebben we conceptuele en analytische verkenningen verricht. Op grond daarvan komen we nu tot de conclusie dat de werktitel niet geheel adequaat is en vervangen moet worden door een vlag die de lading beter dekt, namelijk: 'Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur' (LmDB).

Zou men 'overheidshandelen' principieel definiëren dan vielen voor deze monitor interessante items die gericht zijn op de legitimiteit van representatief-democratische actoren, politieke partijen, verkiezingen en dergelijke buiten de boot. Deze zijn strikt genomen geen deel van de overheid, maar van het omliggende systeem dat de overheid controleert en van een politiek complement voorziet. Politieke partijen vormen daarbij rekruteringskanalen; ze zijn in essentie geen tentakels van de staat, ofschoon sommige wel degelijk sterke tekenen van 'verstatelijking' vertonen.

Het is geen enkel probleem, het is eigenlijk alleen maar logisch, om dergelijke 'politieke' items wel mee te nemen in een 'Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur'. Bij democratisch bestuur gaat het juist om alles wat een rol speelt in de verbinding tussen de burgerij (demos) en het bestuur (kratos), waaronder: de politieke intermediairen, de verkiezingsmechanismen, de procedures en actoren die de publieke besluitvorming in banen leiden en publiek beleid tot aan de voordeur (en soms zelfs tot achter de voordeur) van de burger brengen. Hoe de burgerij tegen dit alles aankijkt is de vraag die ten grondslag ligt aan de legitimiteitsmonitor die we hier ontwikkelen.





## Hoofdstuk 3: Prototype en proeve van een legitimiteitsmonitor

### Inleiding en aanpak

In dit hoofdstuk doen we verslag van onze zoektocht naar geschikte items voor een Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur. Deze zoektocht is deels deductief (redenerend vanuit een attenderend raamwerk dat we in het vorige hoofdstuk hebben toegelicht), en deels inductief georganiseerd (werkend vanuit de databestanden en de daarin gegeven items). Het leerproces was er één van ‘variatie & selectie’ (Van Gunsteren, 1985), waarbij het aantal verzamelde items eerst sterk uitdijde, om vervolgens fors te worden ingeperkt. Bij een eerste, brede inventarisatie van potentieel geschikte survey-items bleven niet minder dan 336 items op de ‘zeef’ van het attenderende raamwerk liggen; het aantal items in ons Excel-overzicht groeide uiteindelijk nog uit tot zo’n 450 stuks.

De grote hoeveelheid werd onder meer verklaard door het gegeven dat we niet alleen zochten naar vragen over vertrouwen (waartoe legitimiteit al te vaak wordt gereduceerd) maar ook naar items die met aanvaarding en tevredenheid te maken hebben. Daarnaast hadden we het ingeschakelde datateam (zie bijlage) opdracht gegeven om het attenderend raamwerk in eerste instantie ruimhartig toe te passen. In december 2010 hebben we de initiële groslijst met de onderzoeksbegeleidingscommissie (zie bijlage) besproken, en mede naar aanleiding van die bespreking hebben we deze ingedikt en geclusterd tot wat we hieronder presenteren. De geïnventariseerde items werden nog eens kritisch bekeken, onnodige dubbelingen werden eruit gehaald en bij nader inzien minder relevante items werden weggenomen.

Werkenderweg werden items geclusterd tot steeds meer aftekenende (sub)categorieën. Daarbij werden we niet alleen geleid door wat we wilden opsporen (in lijn met het attenderend raamwerk), maar onvermijdelijk ook door wat we konden vinden (in de verzameling van databestanden). Zo werd bijvoorbeeld duidelijk dat de gevonden items zich gemakkelijker lieten ordenen langs de trits systeem-/actor-/beleidslegitimiteit dan via het onderscheid input-/throughput-/outputlegitimiteit. Dat leidde tot de beslissing om de eerste trits als hoofdindeling te gebruiken; de vindbare items waren hier het duidelijkst aan ‘op te hangen’. Bij veel vragen is het meteen wel duidelijk dat de legitimiteit van een bepaalde actor of een bepaald beleid in het geding is (het gaat over het vertrouwen in het parlement, bijvoorbeeld, of over de tevredenheid met het milieubeleid), terwijl nogal eens in het midden wordt gelaten of dit te maken heeft met kwaliteiten op het vlak van de input, throughput of output.

Hoewel het aantal (clusters van) items allengs uitdunde, bleven er aanvankelijk nog steeds veel over. Omdat wij de uitdaging zijn aangegaan om ‘het kaf van het koren te scheiden’ en ‘door de bomen het bos te laten zien’ hebben wij ons hiermee niet tevreden gesteld. We hebben derhalve het ontwerp-principe gehanteerd dat binnen elk van de 3 hoofdcategorieën in principe niet meer dan 5 à 6 subcategorieën onderscheiden mogen worden; en dat daarbinnen telkens niet meer dan 5 à 6 items geselecteerd mogen worden: namelijk de ‘beste’, meest veelzeggende, meest informatieve items, met het oog op het verkrijgen van een multidimensionaal en liefst longitudinaal beeld van de aan het democratisch bestuur toegekende legitimiteit.

We wijzen erop dat het ‘beste’ hier onvermijdelijk neerkomt op het beste dat beschikbaar is – en dat is niet per sé het beste dat denkbaar is – in de grootschalige databestanden die als relevant moeten worden beschouwd (EVS, Eurobarometer, et cetera). In veel gevallen komen we daar een heel eind mee, maar regelmatig blijft er ook het nodige te wensen over. Verderop zullen we daar uitgebreider op ingaan. We beginnen evenwel met een uitleg bij en een overzicht van de indeling.

## Het grote plaatje: overzicht van (sub)categorieën

Als de legitimiteitsmonitor een verzameling 'hoofdstukken' was dan zou de 'table of contents' er zo uitzien.

### I. Politiek-bestuurlijk systeem: systeemlegitimiteit

- Hang naar democratie versus autocratie/oligarchie
- Waardering voor werking democratie
- Hang naar democratische vernieuwing
- (Dis)connectie met representatieve politiek
- Wat verder nog interessant is

### II. Politiek-bestuurlijke instellingen en autoriteiten: actorlegitimiteit

- Waardering regering en bewindspersonen
- Waardering volksvertegenwoordiging en kamerleden
- Waardering politieke partijen en politici
- Waardering overheid en ambtenaren
- Wat verder nog interessant is

### III. Politiek-bestuurlijk handelen in beleid: beleidslegitimiteit

- Bread & butter: beleid economie, werkgelegenheid en sociale zekerheid
- Law & order: ordehandhaving, misdaadbestrijding, politie en justitie,
- Care & cure: beleid voor zorg, verpleging, verzorging jong en oud
- Leefbaarheid: beleid voor ruimtelijke leefomgeving, milieu, verkeer
- Vorming: beleid voor onderwijs, wetenschap, cultuur, vrijetijd en sport

Hieronder geven we per subcategorie tekst en uitleg. Daarbij geven we aan waarom wij menen dat de geselecteerde statistieken relevant zijn voor de betreffende subcategorie en interessant zijn voor de overkoepelende Legimiteitsmonitor Democratisch Bestuur.

Doorheen de tekst worden afkortingen gebruikt die voor het volgende staan:

- COB = Continu Onderzoek Burgerperspectieven
- DPES = Dutch Parliamentary Election Studies
- EB = Eurobarometer
- EVS = European Value Studies
- CV = Culturele Verkenningen
- IGV = Integrale Veiligheidsmonitor
- LISS = Langlopende Internet Studies voor de Sociale Wetenschappen
- NKO = Nationaal Kiezersonderzoek
- SCP = Sociaal Cultureel Planbureau
- SSN = Sociale Staat van Nederland
- SCR = Sociaal en Cultureel Rapport

De meeste hieronder genoemde bronnen zijn op internet te raadplegen; de betreffende URL's zijn:

- Danseasy =
- <http://194.171.144.69/webview>
- Zacat =  
<http://zacat.gesis.org>
- DPES =
- <http://www.dpes.nl>
- Eurobarometer =  
<http://www.gesis.org/eurobarometer> en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/cf/step1.cfm](http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/step1.cfm)
- LISS =
- <http://www.lissdata.nl/dataarchive/>

## Politiek-bestuurlijk systeem: systeemlegitimiteit (I)

Geïnspireerd door Eastons notie van 'politieke gemeenschap' worden nogal eens vragen gesteld in de trant van: 'Bent u trots op uw Nederlandse nationaliteit?' of 'Bent u bang voor verlies van uw nationale identiteit/cultuur?' (zie bijv. EVS). Voor een Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur zijn dergelijke vragen minder relevant. Wel relevant zijn vragen die de grondhouding van burgers ten aanzien van het politiek-bestuurlijk systeem – de democratische rechtstaat en zijn constitutie, de parlementaire democratie en haar verkiezingen – proberen te achterhalen.

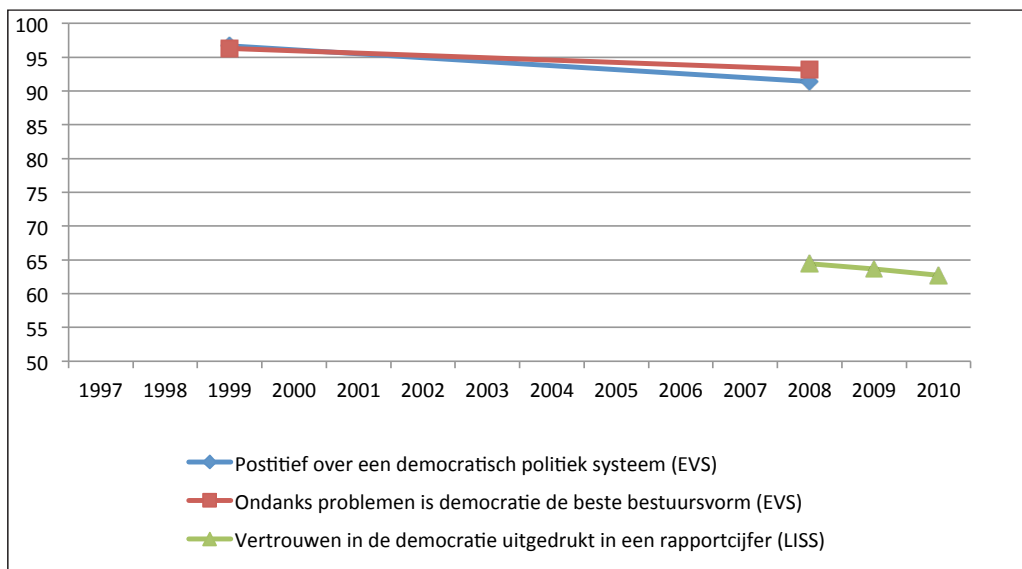
Sommige items blijken dan meer gericht op positieve grondhoudingen, andere items meer gericht op negatieve grondhoudingen. Voorzover deze items essentialia en grondbeginselen van het systeem betreffen (respect voor de democratie bijvoorbeeld), en niet specificiteiten binnen het systeem (tevredenheid het milieubeleid bijvoorbeeld), hebben we ze in deze eerste hoofdcategorie opgenomen.

### Hang naar democratie versus autocratie/oligarchie

Hoe staan burgers tegenover de democratie (bestuur van velen: het volk) als historisch alternatief voor de oligarchie (bestuur van enkelen: de oligarchen) of de autocratie (bestuur van een eenling: de autocraat)? Vinden ze het de moeite, kosten en onvermijdelijke problemen waard? Of zouden ze wellicht liever een 'sterke leider' of meerdere 'toegewijde leiders' aan het roer zien?

In de databestanden zijn meerdere items te vinden die hier informatie over beogen te geven. Hieronder presenteren we een selectie, uitgaande van de gedachte dat per subcategorie niet meer dan een handvol items gepresenteerd dient te worden, en zijpaden zoveel mogelijk moeten worden gemedan.

### Steun voor democratie <sup>1 2 3</sup>

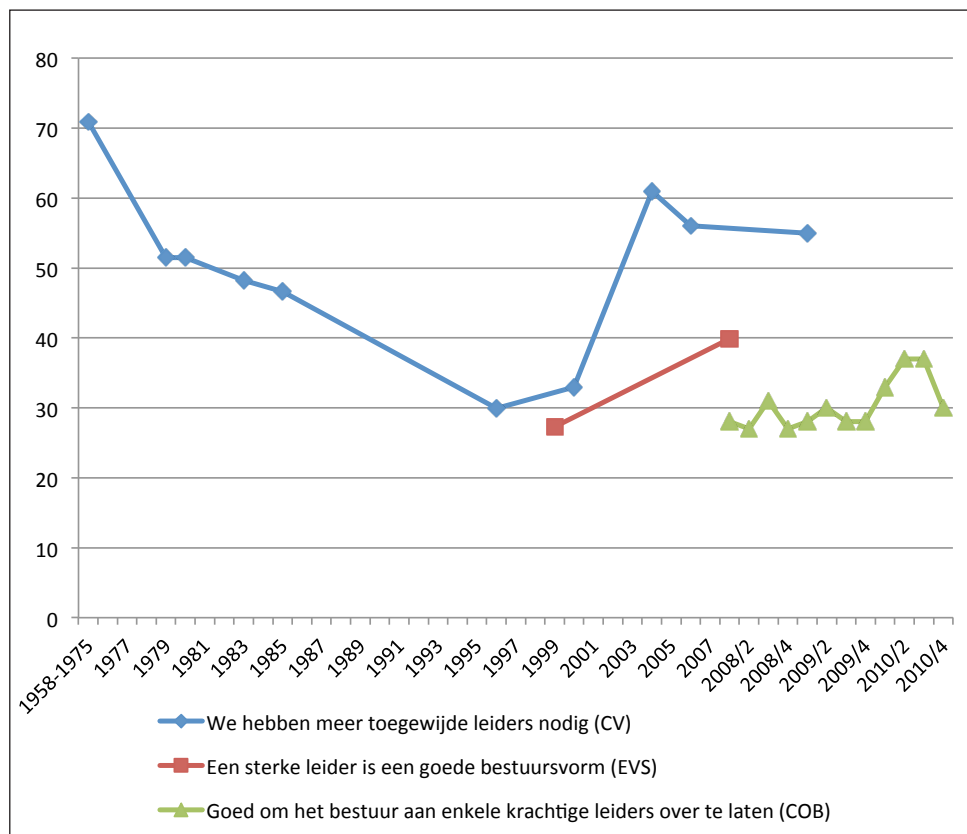


<sup>1</sup> In het algemeen drukken de cijfers de positieve beantwoording op de vragen uit (soms worden daarvoor categorieën gecombineerd). We hebben bij de digitale databestanden (DansEasy, ZACAT, CentERdata, GESIS, website Europese Commissie) de gegevens zoveel mogelijk in onbewerkte staat gebruikt. Deze hebben we vervolgens waar mogelijk getoetst met bewerkingen, onder meer van het SCP, die de cijfers vaak wel hebben gewogen. Dit leidde zelden tot grote verschillen. Bij de DPES gegevens van het NKO zijn categorieën als 'weet niet' of 'ongeldig' wel buiten beschouwing gelaten. We danken Loek Halman/EVS-team voor het leveren van verschillende EVS data.

<sup>2</sup> I'm going to describe various types of political systems and ask what you think about each as a way of governing this country. For each one, would you say it is a very good, fairly good, fairly bad or very bad way of governing this country? Having a democratic political system (EVS). 'Ondanks problemen in democratie de beste democratievorm'. Opgeteld zijn degenen die hierop met (zeer) eens antwoorden (EVS). Kunt u op een schaal van 0 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u persoonlijk hebt in elk van de volgende instellingen? (1 = geen vertrouwen, 10 = volledig vertrouwen) (Bij de cijfers is uitgegaan van het jaartal waarop het rapport is afgerond, ook al vonden er ook metingen plaats in december van het jaar ervoor) (LISS).

<sup>3</sup> De EVS gegevens komen uit ZACAT. De LISS gegevens komen uit het CentERdata archief. In plaats van percentagens worden hier gemiddelde rapportcijfers (0-10) weergegeven; bijvoorbeeld 70% staat hier voor een gemiddeld cijfer van een 7.

### Hang naar sterke leider <sup>4 5</sup>



Het is niet de bedoeling om per subcategorie een uitgebreide empirische analyse te presenteren. Dat zullen we hier, en verderop, dan ook niet doen. We beperken ons telkens tot enkele opmerkingen of vraagpunten die voor het prototype en de proeve van de legitimiteitsmonitor relevant zijn. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk zullen we uiteindelijk per hoofdcategorie en *overall* een tentatieve duiding presenteren.

In deze subcategorie lijkt het duidelijk dat het algemene idee van democratie als regeervorm, ondanks licht dalende tendensen, op grote en tamelijk stabiele steun kan rekenen. Tegelijk valt op dat de idee van goeddeels autonome, sterke leiders – autocratische elementen in het bestuursstelsel – substantiële, en op sommige momenten, groeiende steun verkrijgt. Daaruit hoeven niet meteen negatieve conclusies te worden afgeleid voor de legitimiteit van het democratisch stelsel – politieke democratie en stevig leiderschap kunnen prima samengaan – maar dit is wel iets om in de gaten te houden.

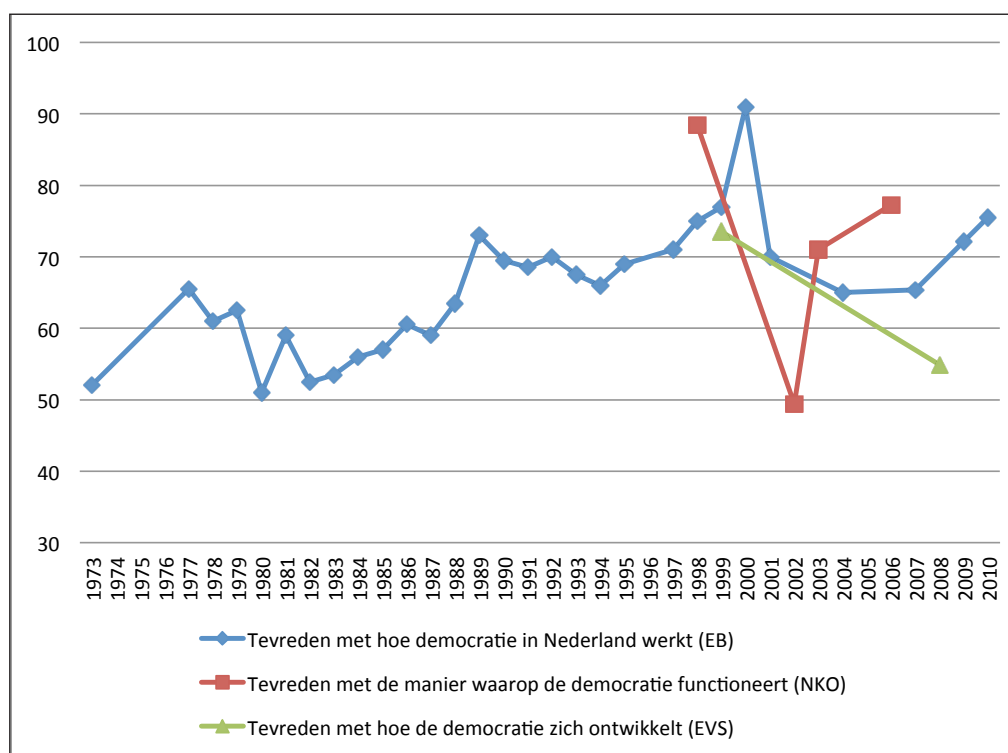
<sup>4</sup> 'Wat we nodig hebben zijn minder wetten en instellingen en meer moedige onvermoeibare en toegewijde leiders waar het volk vertrouwen in kan hebben' (CV); 'Geef aan in hoeverre het volgens u een goede of slechte manier is om dit land te besturen. Een sterke leider hebben die zich niet druk hoeft te maken om het parlement en verkiezingen' (EVS); 'Het zou goed zijn als het bestuur van het land werd overgelaten aan enkele krachtige leiders' (COB).

<sup>5</sup> CV cijfers tot en met 1999 afkomstig uit DansEasy (voor de periode 1958-1975 is er één gemiddeld cijfer), vanaf 2000 uit SSN 2009. Opvallend: De gegevens uit SSN 2009 en SSN 2007 over de jaren 2000, 2004 en 2006 verschillen onderling 1 procent in 2000 en 2 procent in 2004 en 2006. De EVS data komt uit ZACAT (categorieën 'very good' en 'fairly good' opgeteld). De gegevens voor het COB komen uit verschillende COB kwartaalverslagen van het SCP.

## Waardering voor werking democratie

Als burgers kijken naar de democratie zoals die op enig moment functioneert, hoe waarderen zij die dan? Hoe tevreden zijn ze ermee? Hoeveel vertrouwen hebben ze erin? Omdat het hierbij om andere vragen gaat dan hiervoor – niet het algemene idee van democratie maar de uitwerking van het idee in eigen land – is aparte behandeling logisch en verstandig.

### Tevredenheid met werking democratie <sup>6 7</sup>



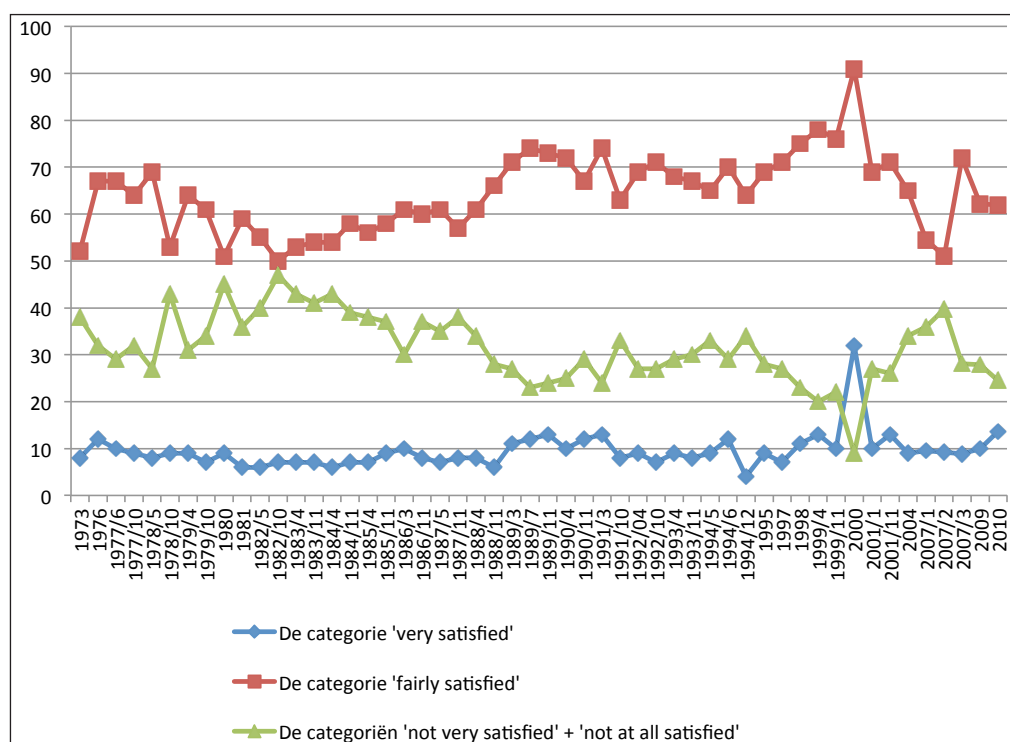
De Eurobarometer-vraag naar de tevredenheid met de werking van de democratie is een bekende en veelgebruikte vraag. Meestal wordt in de antwoorden op deze vraag een trendmatige groei van de tevredenheid met de democratie gezien: een lijn die tussen het op en neer bewegen vooral omhoog gaat (Andeweg & Thomassen, 2011a). Toch is de Eurobarometer-indicator niet onomstreden. Vergelijkbare NKO- en EVS-indicatoren laten na eerste meting per saldo niet eenzelfde groei zien als de meestal opgevoerde Eurobarometer-indicator. Tiemeijer (2010) heeft betoogd dat in de Eurobarometer-vraag eigenlijk twee vragen besloten liggen waarop respondenten antwoord kunnen geven: een vraag naar de tevredenheid met het democratische proces in engere zin, en een vraag naar de tevredenheid met de politieke vrijheden die met democratie worden geassocieerd. De eerste vraag wordt volgens zijn onderzoek minder positief beantwoord dan de tweede: Nederlanders lijken vooral tevreden te zijn met de politieke vrijheden, en het is mogelijk, hoewel niet zeker, dat dit de

<sup>6</sup> On the whole, are you very satisfied, fairly satisfied, not very satisfied or not at all satisfied with the way democracy works in the Netherlands? (EB); Bent u over het algemeen genomen zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet erg tevreden of helemaal niet tevreden met de wijze waarop de democratie in Nederland functioneert? (NKO); On the whole are you very satisfied, rather satisfied, not very satisfied or not at all satisfied with the way democracy is developing in our country? (EVS).

<sup>7</sup> De EB gegevens zijn verkregen door het databestand te downloaden van iedere meting waarin de betreffende items aan bod zijn gekomen (GESIS). Van ieder databestand zijn de Nederlandse gegevens geselecteerd. Per item zijn de ongewogen data geanalyseerd, waar er meerdere metingen per jaar waren, is een gemiddelde berekend. De NKO gegevens komen uit het geïntegreerde bestand 1970-2006 (DPES), gewogen gemiddelde berekend. De EVS cijfers komen uit ZACAT.

‘tevredenheid met de democratie’ voor een belangrijk deel verklaart. Het verdient aanbeveling deze uitsplitsing, die nu nog niet langjarig beschikbaar is, in longitudinaal vervolgonderzoek op te nemen; mocht dat gebeuren dan ligt opname in de Legitimiteitsmonitor natuurlijk voor de hand. Andere aandachtspunten zijn de keuze voor de weer te geven respondenten (soms worden de respondenten van 16 jaar en ouder weergegeven, soms die van 18 jaar en ouder) en vooral de keuze voor de presentatie van antwoordcategorieën. Zoals hieronder blijkt, maakt het bijvoorbeeld uit of positieve antwoordcategorieën worden samengevoegd (zoals meestal wordt gedaan, zie hiervoor) of afzonderlijk worden gepresenteerd (zeer tevreden, redelijk tevreden). De categorie ‘zeer tevreden’ blijft door de jaren heen kennelijk zeer stabiel. De gestage groei van tevreden tot eind jaren ’90, en de relatief abrupte krimp in de eerste jaren van de nieuwe eeuw, zit volgens deze cijfers vooral bij de categorie ‘redelijk tevreden’. Wat vaak gezegd wordt over vertrouwen – komt te voet en gaat te paard – lijkt hier ook op te gaan voor ‘redelijke tevredenheid’.

### *Uitsplitsing Eurobarometer-item tevredenheid werking democratie Nederland<sup>8</sup>*



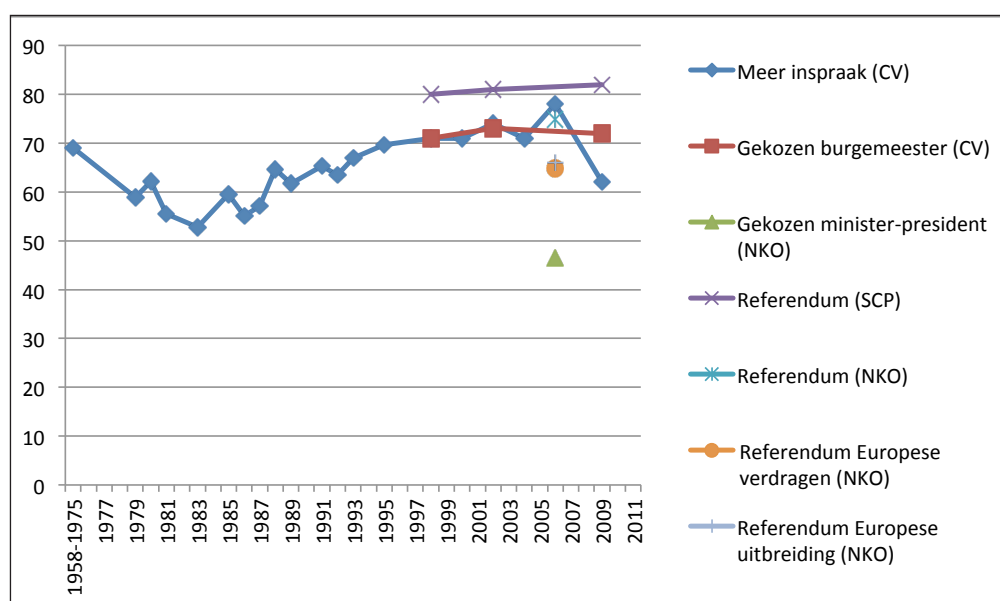
<sup>8</sup> EB cijfers van de website van de Europese Commissie; inclusief categorie weet niet/ geen mening. De cijfers van 2009 en 2010 komen van GESIS.



## Hang naar democratische vernieuwing

Hoe zeer verlangen burgers naar democratische vernieuwing, naar verandering van het bestaande systeem? Zouden ze meer directe democratie of meer rechtstreeks gekozen bestuurders willen zien dan het huidige systeem te bieden heeft? De hang naar vernieuwing is in zekere zin te beschouwen als kritiek op het bestaande systeem, zij het als een vorm van constructieve kritiek die verbeteringen van het democratisch systeem mogelijk en wenselijk acht.

### Hang naar democratische vernieuwing<sup>9 10</sup>



Het valt op dat relatief veel burgers opteren voor democratische werkvormen die vanouds weinig ruimte krijgen in de consensusdemocratie die in Nederland nog steeds dominant is. Ze passen meer bij alternatieve democratievormen, zoals de penduledemocratie (rechtstreeks gekozen bestuurders), de kiezersdemocratie (referenda) en, in iets mindere mate, de participatiedemocratie (meer inspraak voor gewone burgers in plaats van vertegenwoordigers van geïnstitutionaliseerde polder-partijen) (Hendriks, 2006).

Interessante vervolgvragen: geven de beschikbare statistieken aan dat Nederlanders de consensusdemocratie als dominant democratiemodel prima vinden en dit louter willen 'kruiden' met anderssoortige ingrediënten? Of gaat hun hang naar een meer competitieve 'stemmingendemocratie' zo ver dat ze daarmee de meer integratieve consensusdemocratie naar de achtergrond zouden willen drukken? Hoe prioritair zijn democratische vernieuwingswensen in vergelijking met andere door burgers gewenste vernieuwingen?

<sup>9</sup> Vindt dat de inspraak van de burgers op het bestuur van gemeente en provincie veel of een beetje groter moet worden (CV – deze formulering komt uit SSN 2009); 'De burgemeester moet worden gekozen door de inwoners van de gemeente' (CV); 'Over sommige, voor ons land belangrijke beslissingen moet door de kiezer zelf worden gestemd, het zogenaamde referendum' (CV); 'Over sommige voor ons land belangrijke beslissingen moet door de kiezers zelf worden gestemd door middel van een referendum' (NKO); 'De minister-president moet rechtstreeks door de kiezers worden gekozen' (NKO); 'Toekomstige Europese verdragen moeten in de vorm van een referendum aan de kiezers worden voorgelegd' (NKO); 'Eventuele toekomstige uitbreidingen van de Europese Unie moeten in de vorm van een referendum aan de kiezers worden voorgelegd' (NKO).

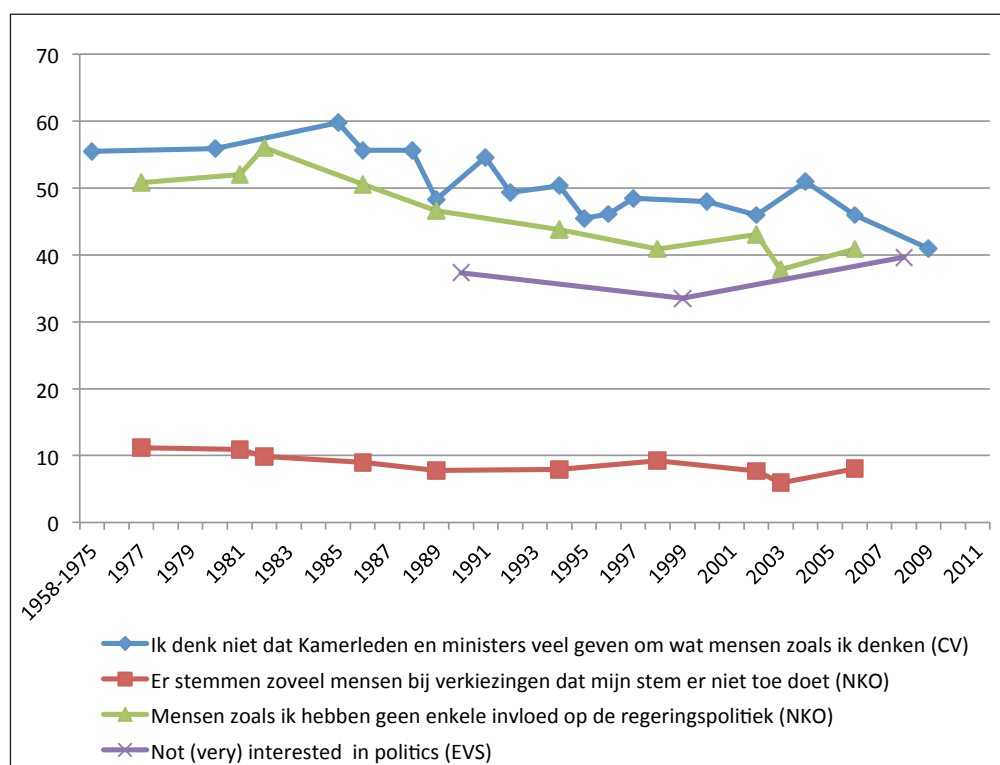
<sup>10</sup> Inspraak cijfers tot en met 1999 afkomstig uit DansEasy, de categorie 1958-1975 is het gemiddelde over deze periode, vanaf 2000 komen de cijfers uit SSN 2009; Opvallend: de gegevens uit SSN 2009 en SSN 2007 over de jaren 2000, 2004 en 2006 verschillen onderling; de cijfers over de burgemeester zijn afkomstig uit SSN 2009 (SCP). De CV/DansEasy bevat nog gegevens uit 1971 en 1972. In beide jaren was 61% van de bevolking het eens met de stelling. De SCP referendum gegevens komen uit SSN 2009 (SCP); de NKO gegevens komen uit het geïntegreerde bestand 1970-2006 (DPES), gewogen gemiddelde berekend.

### (Dis)connectie met representatieve politiek

In de geselecteerde databestanden zijn verschillende items te vinden die ‘politiek cynisme’ bedoelen te meten. Verderop in de monitor komen cynisme-items aan bod die zich richten op specifieke autoriteiten of instituties (kamerleden, politieke partijen e.d.). Hier hebben we enkele items geclusterd die van betekenis zijn voor de veronderstellingen van de representatieve, op verkiezingen gebaseerde, democratie als zodanig. Stellen burgers een zekere mate van belang in politiek? Denken ze dat politici omgekeerd belang stellen in hun mening? Geloven ze dat hun in verkiezingen uitgebrachte stem ertoe doet, dat het uitmaakt om te gaan stemmen, dat het verschil maakt voor wie er aan de macht komt, en welk beleid er uiteindelijk wordt gevoerd? Als dat idee niet aanwezig is, of sterk afneemt, is de legitimiteit van de representatieve democratie in het geding.

In de geselecteerde databestanden hebben we ook veel items aangetroffen die de aard en soort van politieke participatie onder burgers betreffen. Veel van deze items (heeft u de afgelopen tijd meegedaan aan een boycot, heeft u meegelopen in een demonstratie, e.d.) achten wij minder relevant voor een Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur (boycots kunnen ook buitenlandse regimes of multinationals op de korrel nemen; demonstraties kunnen ook tegen werkgevers, kerken of bepaalde ideeën in de samenleving gericht zijn). Wij hebben voornamelijk alleen items geselecteerd die aangeven of en in hoeverre burgers ‘aangehaakt’ zijn – of niet – bij ‘de politiek’ als focuspunt van de representatieve democratie.

### (Dis)connectie met representatieve politiek<sup>11 12</sup>



De geselecteerde items laten enerzijds geen beeld zien van massief en groeiend cynisme ten aanzien

<sup>11</sup> Ik denk niet dat Kamerleden en ministers veel geven om wat mensen zoals ik denken (CV); Er stemmen zoveel mensen bij verkiezingen dat mijn stem er niet toe doet (NKO); Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op de regeringspolitiek (NKO); How interested would you say you are in politics? (EVS).

<sup>12</sup> De CV gegevens tot en met 1997 zijn afkomstig uit DansEasy, de gegevens vanaf 1998 tot en met 2009 zijn afkomstig uit SSN 2009; de NKO gegevens komen uit het geïntegreerde bestand 1970-2006 (DPES), gewogen gemiddelde berekend. De EVS gegevens ontvangen van Loek Halman/EVS-team. De grafieken geven de positieve antwoorden op de vragen, m.u.v. EVS waarin de waarden ‘not very interested’ en ‘not at all interested’ zijn gecombineerd.

van de representatieve politiek. De ontkenning van de beroemde kiezersparadox is indrukwekkend (zeer weinigen zijn het eens met de stelling dat het weinig zin heeft om te gaan stemmen omdat zovelen dat tegelijk doen). Aan de andere kant: een aanzienlijk percentage is (helemaal) niet geïnteresseerd in politiek (40% in 2008), een grote minderheid meent nog steeds dat ‘mensen zoals ik geen enkele invloed op het regeringsbeleid’ hebben (40% in 2006) en een evengrote minderheid vindt ook ‘dat kamerleden en ministers niet veel geven om wat mensen zoals ik denken’ (41% in 2009).

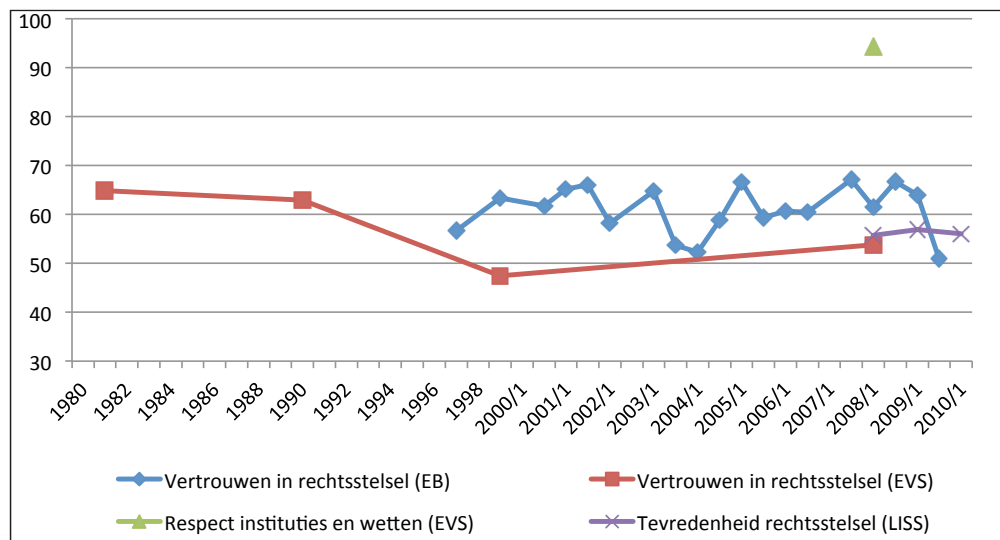
Of dit alles ‘goed genoeg’ is of niet, is niet wetenschappelijk vast te stellen. Het is wel verstandig om dit te blijven monitoren en van verschillende perspectieven te blijven voorzien.

### **Wat verder nog interessant is**

Hoewel dit een Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur moet worden en geen ‘Legitimiteitsmonitor rechtsstelsel’, met alle nuances die daarin denkbaar zijn, mogen enkele algemene vragen die raken aan de relatie tussen democratie en rechtstaat – oftewel de democratische rechtstaat – niet ontbreken. De democratie is in Nederland (anders dan in het oude Athene bijvoorbeeld) ingebed in het kader van een rechtstaat die ook grenzen stelt aan meerderheidsbestuur, die rechten geeft aan individuen en minderheden, die een onafhankelijke rechterlijke macht in het spel der machten koestert, et cetera. De aloude vrees voor de uitwassen van democratie – ochlocratie: de heerschappij van de onderbuik – is gedempt door de uitbouw van de rechtstaat met zijn regels, rechten en rechtgangen. Hoeveel vertrouwen hebben burgers daarin, hoe tevreden zijn zij ermee, en hoeveel respect kunnen ze er, meer in het algemeen, voor opbrengen?

Hoewel Eurobarometer voor het vertrouwen in het rechtsstelsel sinds 2008 een neerwaartse lijn laat zien, is de algemene trend in hiervoor bijeen gebrachte statistieken niet neerwaarts gericht: vertrouwen in het rechtsstelsel ontwikkelt zich volgens Eurobarometer met sterke fluctuaties, zowel omlaag als omhoog; degenen die zich vertrouwend en tevreden uiteten zitten (bijna) altijd boven de 50%; niet minder dan 95% heeft in 2008 respect voor politieke instituties en wetgeving, niet onbelangrijk voor een democratische rechtstaat.

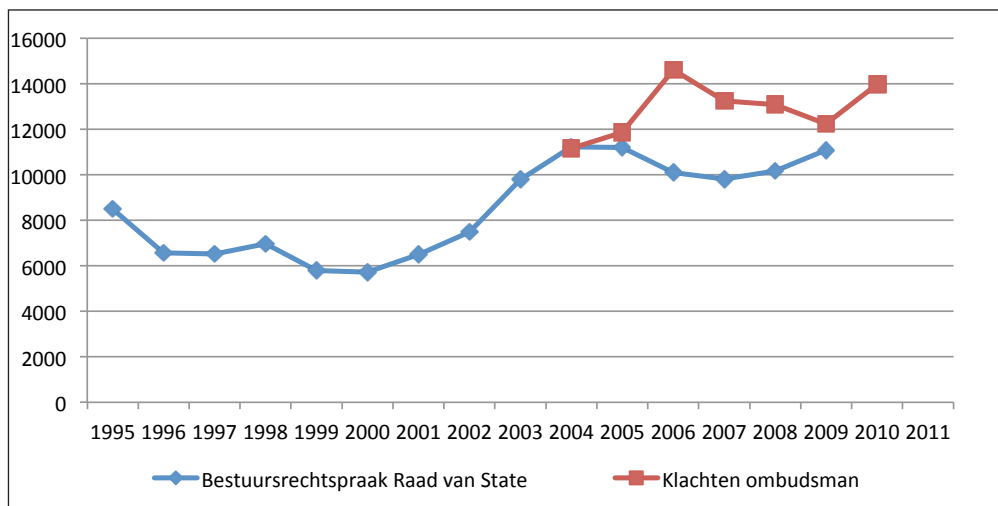
### Waardering rechtsstelsel<sup>13 14</sup>



<sup>13</sup> I would like to ask you a question about how much trust you have in certain institutions. For each of the following institutions, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it? Justice/the Dutch legal system (EB); Please look at this card and tell me, for each item listed, how much confidence you have in them, is it a great deal, quite a lot, not very much or none at all? The justice system (EVS); Some people say the following things are important for being truly Dutch. Others say they are not important. How important do you think each of the following is? To respect Dutch political institutions and laws (EVS). Hoe tevreden bent u met de manier waarop de volgende instellingen werken in Nederland? Kunt u op een schaal van 0 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u persoonlijk hebt in elk van de volgende instellingen? betekent dat u helemaal geen vertrouwen hebt in een instelling en 10 betekent dat u volledig vertrouwen hebt. Het rechtsstelsel (LISS).

<sup>14</sup> De EB gegevens zijn verkregen door het databestand te downloaden van iedere meting waarin de betreffende items aan bod zijn gekomen (GESIS). Van ieder databestand zijn de Nederlandse gegevens geselecteerd. Per item zijn de ongewogen data geanalyseerd. De EVS gegevens komen van ZACAT en Loek Halman/EVS-team. De LISS gegevens komen van CentERdata, maar geven eigenlijk een vertekend beeld, het gaat hier namelijk om een rapportcijfer dat op een schaal van 0 tot 10 aan de democratie gegeven moest worden, bijvoorbeeld 70% staat hier voor een gemiddeld cijfer van een 7 wat de LISS respondenten op de vraag antwoordden. Bij de LISS cijfers is uitgegaan van het jaartal waarop het rapport is afgerond, ook al vonden er ook metingen plaats in december van het jaar ervoor.

### Bestuursrechtspraak Raad van State en klachten ombudsman <sup>15</sup>



Als burgers ontevreden zijn met het overheidshandelen kunnen ze zich op verschillende manieren weren, protest aantekenen, ‘aan de bel trekken’. Ze kunnen beroep of bezwaar aantekenen, hun recht zoeken via het bestuursrecht (tot de Raad van State aan toe), een klacht indienen bij de Ombudsman, et cetera. Voor zover hier getalsmatige overzichten van zijn, welke ontwikkelingen laten deze dan zien? Neemt het aantal gevallen waarbij burgers langs ‘koninklijke weg’ protest aantekenen toe? En hoe staat het met de gevallen waarbij burgers kiezen voor agressie en geweld om hun ‘gelijk te halen’ of hun ongenoegen kenbaar te maken in het publieke domein?

Het is mogelijk om dergelijke statistieken op te nemen in een legitimiteitsmonitor, maar ze moeten dan vervolgens wel met gevoel voor verhouding en nuance worden geïnterpreteerd. Burgers die langs ‘koninklijke weg’ aan de bel trekken hebben in de regel een probleem met een bepaalde gang van zaken in de democratische rechtstaat, maar vervolgens kiezen ze er voor om dit via het ‘systeem’ aan te kaarten. Is dat omdat ze hier toch meer fiducia in hebben dan in een alternatieve manier van geschilbeslechting, of omdat er voor de zaken die ze willen aankaarten geen redelijk alternatief is? Een ‘onredelijk alternatief’ is agressief of gewelddadig optreden jegens overheidsvertegenwoordigers. Het is goed om dit gedrag te blijven monitoren, omdat het iets zegt over de mate waarin burgers geneigd zijn om hun zaak niet volgens de regels van het systeem – de omgangsvormen van de democratische rechtstaat – aan te kaarten, maar op een systeemondergravende manier, met dwang en geweld in plaats van met overtuiging en argumenten. Longitudinaal onderzoek op dit vlak moet nog groeien, en voor zover dat gebeurt kan dat in deze Legitimiteitsmonitor worden meegenomen. Vooral nog moeten we werken met onderzoeken zoals die welke hieronder zijn weergegeven. Uit het rapport ‘Bedreigd Bestuur’ uit 2010 blijkt dat ongeveer een derde van de politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen in de afgelopen twaalf maanden slachtoffer is geweest van agressie.<sup>16</sup> Hierbij gaat het voornamelijk om verbale agressie (26% is daar slachtoffer van geweest), gevolgd door bedreiging/intimidatie (13%). Fysieke agressie komt gelukkig nog relatief weinig voor (3%). Toegespitst op bepaalde ambtsdragers zijn vooral wethouders (51%) en burgemeesters (50%) slachtoffer geweest van een vorm van agressie. Uit andere onderzoeken blijkt dat 61% van

<sup>15</sup> Bij de bestuursrechtspraak van de Raad van State gaat het om de ingekomen beroepschriften eerste aanleg en hoger beroep, inclusief verzoeken om voorlopige voorzieningen en schorsingen. Alle cijfers zijn bij elkaar opgeteld (jaarverslagen Raad van State, website Raad van State). De klachten bij de ombudsman betreffen alle binnengekomen klachten bij de ombudsman in het desbetreffende jaar (jaarverslagen ombudsman, website ombudsman).

<sup>16</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). Bedreigd bestuur 2010: agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

de werknemers met een publieke taak in 2009 te maken kreeg met ongewenst gedrag door externen<sup>17</sup> en van gemeentelijke werknemers met een publieke taak geeft 61% aan tussen november 2007 en november 2008 te maken gehad met een vorm van agressie.<sup>18</sup> In de meeste gevallen gaat het ook hier om verbaal geweld, maar met respectievelijk 21% en 7% is fysiek geweld hier relatief groter dan bij ambtsdragers (al horen bij die eerste groep ook semi-publieke diensten als de NS, onderwijs, ziekenhuizen en politie).

## Politiek-bestuurlijke instellingen en autoriteiten: actorlegitimiteit (II)

Bij de tweede hoofdcategorie zoomen we in op de instellingen en autoriteiten die centraal staan in het politiek-bestuurlijk systeem. We kijken naar de actoren (ook collectieve actoren als politieke partijen zien we in lijn met het neo-institutionalisme als actoren) die in een vitale democratie een zekere mate van legitimiteit zouden mogen bezitten. Om te beginnen gaat het om de trits regering, parlement en politieke partijen die in legitimiteitsonderzoek veelvuldig terugkeert: hierover zijn veel items beschikbaar; de kunst is het om tot een goede selectie te komen. Tegelijkertijd gaat het om de twee grote beroepsgroepen die het democratisch bestuur vorm en gezicht geven: het politiek personeel en het ambtelijk personeel dat de overheidsorganen bevolkt. We weten natuurlijk dat het moderne ‘netwerkbestuur’ ook door allerlei maatschappelijke belangengroepen en instellingen van de ‘civil society’ wordt bepaald. Het zou zeker interessant zijn om daarvoor een ‘Legitimiteitsmonitor Maatschappelijk Bestuur’ op te stellen. We moeten ons hier echter beperken, en dat is al ingewikkeld genoeg, tot dat deel van het moderne netwerkbestuur dat meent door verkiezingen te zijn gelegitimeerd, direct of afgeleid, tot het dragen politieke of bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Macht plus legitimiteit is gezag, zo stelden we eerder in navolging van Schmitter en anderen. Het is de vraag of burgers dat gezag ook (h)erkennen als zij in grootschalig survey-onderzoek daarover bevraagd worden.

### Waardering regering en bewindspersonen

Hebben burgers vertrouwen in de regering? Zijn ze tevreden met wat de regering doet en brengt voor het dagelijks leven? En hoe cynisch zijn ze over de beweegredenen van bewindslieden? Het gaat hier niet om individuele ministers (zulke statistieken zijn er ook), maar om de bewindspersonen die tezamen, als regering, de executieve macht in het systeem aanvoeren.

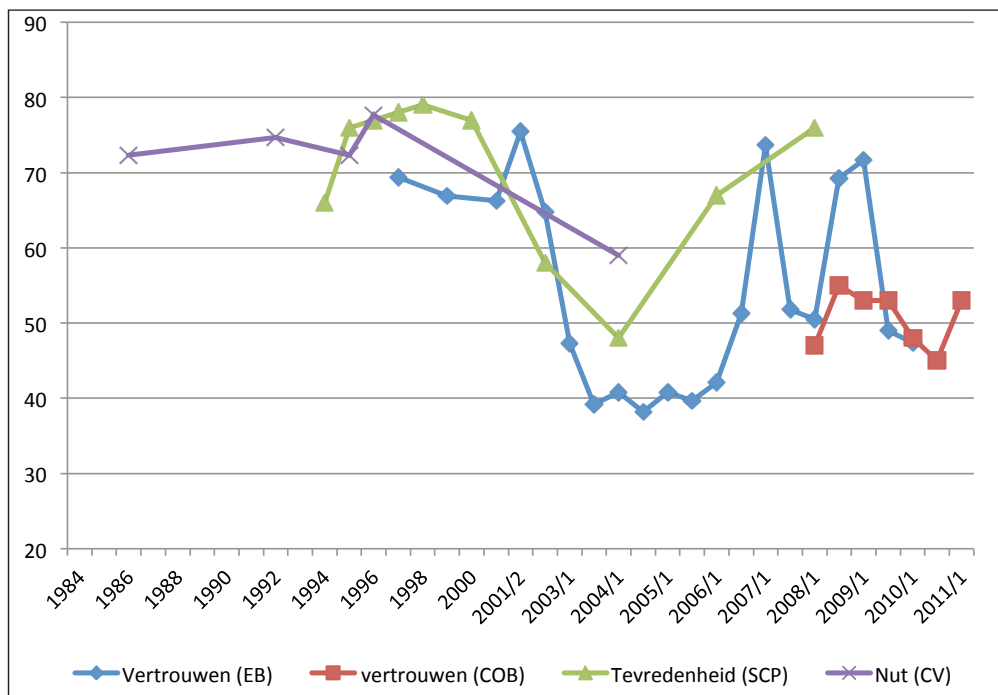
Vertrouwen in en tevredenheid met de regering staan volgens de betreffende statistieken eind jaren '90 relatief hoog genoteerd; daarna volgt een relatief sterke daling op beide legitimiteits-indicatoren, vooral rond de jaren 2002-2005, waarna een periode van slechts gedeeltelijk herstel volgt. Vooral de vertrouwenslijn blijft na 2005 een grillig patroon vertonen, met twee sterke pieken omhoog, gevolgd door twee sterke bewegingen omlaag. De eerste piek komt na de uitgebreide honderd-dagen-luisteren-tour van het kabinet Balkenende-IV in 2007; de tweede piek volgt na de financiële crisis die in 2008 zichtbaar wordt, en het even zichtbare crisismanagement van met name minister Bos van Financiën.

Vergelijking van het vertrouwen in de regering van Nederland met het vertrouwen in de regeringen van de EU (15 oplopend tot 29) laat zien dat de vertrouwensval in Nederland na 2002 vergelijkenderwijs scherp omlaag gaat; desondanks blijft het vertrouwensniveau internationaal vergeleken op relatief hoog niveau (Bovens & Wille, 2011). Het zou interessant zijn om de internationale vergelijking ook longitudinaal aan te pakken, en vol te houden, voor een select aantal buitenland. Te denken valt aan de relatief kleine/middelgrote Europese buitenland waar de consensusdemocratie ook zijn sporen heeft achter gelaten: Denemarken, Zweden, België, Zwitserland en Oostenrijk.

<sup>17</sup> Jacobs, M.J.G., Jans, M.E.W., & Roman, B. (2009). *Aard en omvang van ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak: een vervolgonderzoek*. Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies.

<sup>18</sup> InternetSpiegel (2009). *Belevingsonderzoek veiligheid, agressie en geweld: Nulmeting sector gemeenten*. Den Haag: InternetSpiegel.

### Waardering regering<sup>19 20</sup>

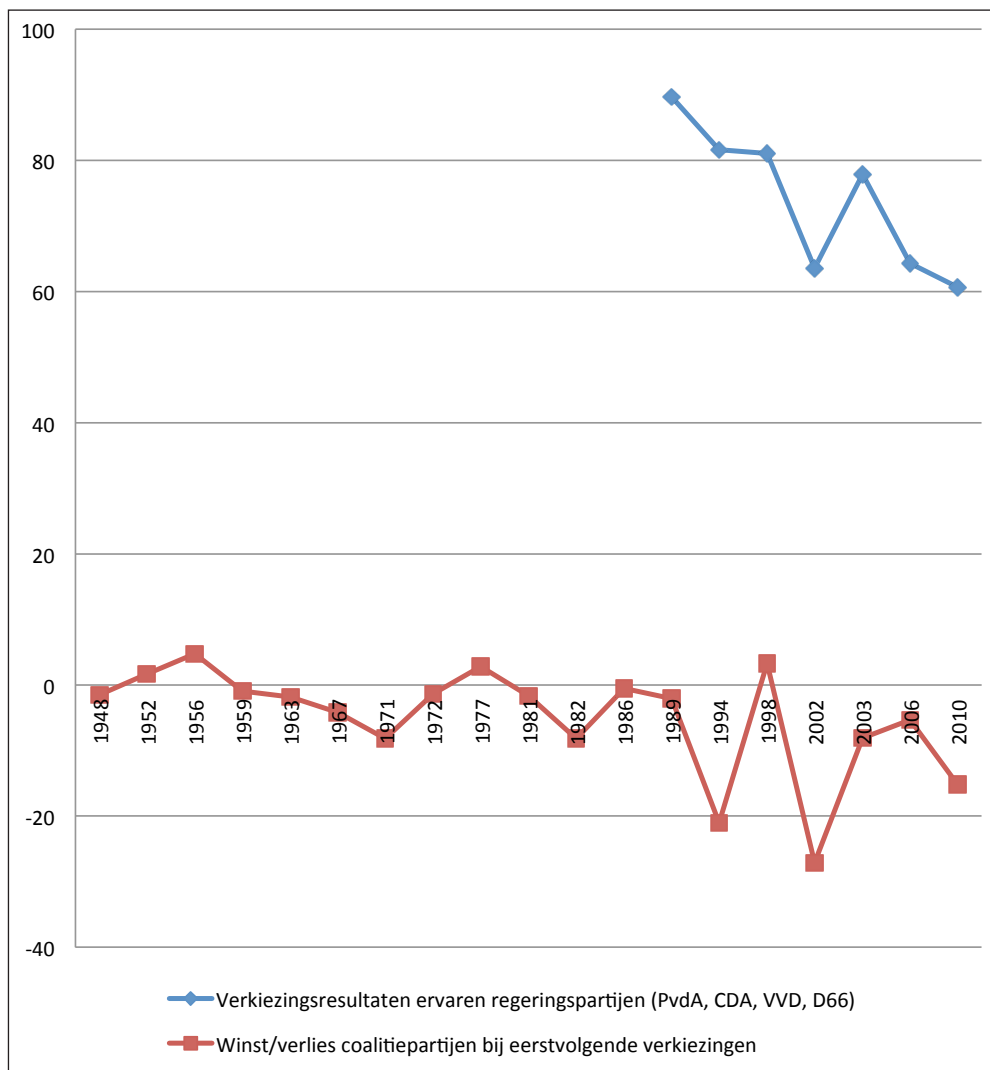


Een andere manier om de waardering voor de regering vast te stellen, is door de verkiezingsresultaten van regeringspartijen in kaart te brengen. De grafiek hieronder laat zien dat na 1956 alleen het kabinet Den Uyl en het kabinet Kok-I de meerderheid van de kiezersgunst hebben weten vast te houden (bron: Andeweg & Thomassen, 2011a: 61). Ook blijkt dat de ervaren regeringspartijen (partijen die meer dan eens deel hebben uitgemaakt van een coalitieregering, CDA, PvdA, VVD, D66) mettertijd een steeds kleiner aandeel van de stemmen (en dus zetels) hebben weten te bemachtigen. Dat sommige partijen aanhang verliezen en andere aanhang winnen is op zich een normaal verschijnsel in een representatieve democratie. Hier is het wel opvallend dat de partijen die ervaren dragers van de coalitiepolitiek zijn, en ook lange tijd het gezicht van de politiek vormden, verliezen – terwijl hun minder gematigde, en meer systeem-kritische rivalen (de SP, de PVV en in mindere mate de CU) winnen.

<sup>19</sup> I would like to ask you a question about how much trust you have in certain institutions. For each of the following institutions, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it? The Dutch government (EB); Wilt u met behulp van deze kaart aangeven hoe tevreden u over het algemeen bent met wat de Nederlandse regering doet? Zeer tevreden, min of meer tevreden, nogal ontevreden, erg ontevreden? (SCP); Hoeveel vertrouwen heeft u op dit moment in de volgende instellingen in Nederland? De regering (COB); wat de regering ook doet, voor het dagelijkse leven heeft het weinig nut (CV).

<sup>20</sup> Let op: De horizontale as verandert in 2001 en vanaf 2003 in twee meetmomenten. Als er geen meerdere metingen zijn, wordt op de as de eerste 'meting' aangehouden. De EB gegevens zijn verkregen door het databestand te downloaden van iedere meting waarin de betreffende items aan bod zijn gekomen (GESIS). Van ieder databestand zijn de Nederlandse gegevens geselecteerd. Per item zijn de ongewogen data geanalyseerd. De CV gegevens komen uit DansEasy (hier gaat het om de ontkennende antwoorden). De SCP cijfers over de tevredenheid komen uit SCP/SCR, 2002, en uit SCP/SSN, 2009; bij de COB gaat het om het percentage dat op een schaal van 0 tot 10 een 6 of hoger gaf, dit komt uit de SCP rapportage 'Stemming Onbestemd', het gaat hier om een zeer nauwkeurige benadering uit een grafiek (pagina 44, aangenomen dat de metingen de punten tussen de rasterlijnen betreft), aangezien het COB per kwartaal rapporteert, zijn het telkens gemiddelden over twee kwartalen, m.u.v. 2011, daar is alleen nog het eerste kwartaal bekend.

### Verkiezingsbarometer 'gevestigde orde'<sup>21</sup>



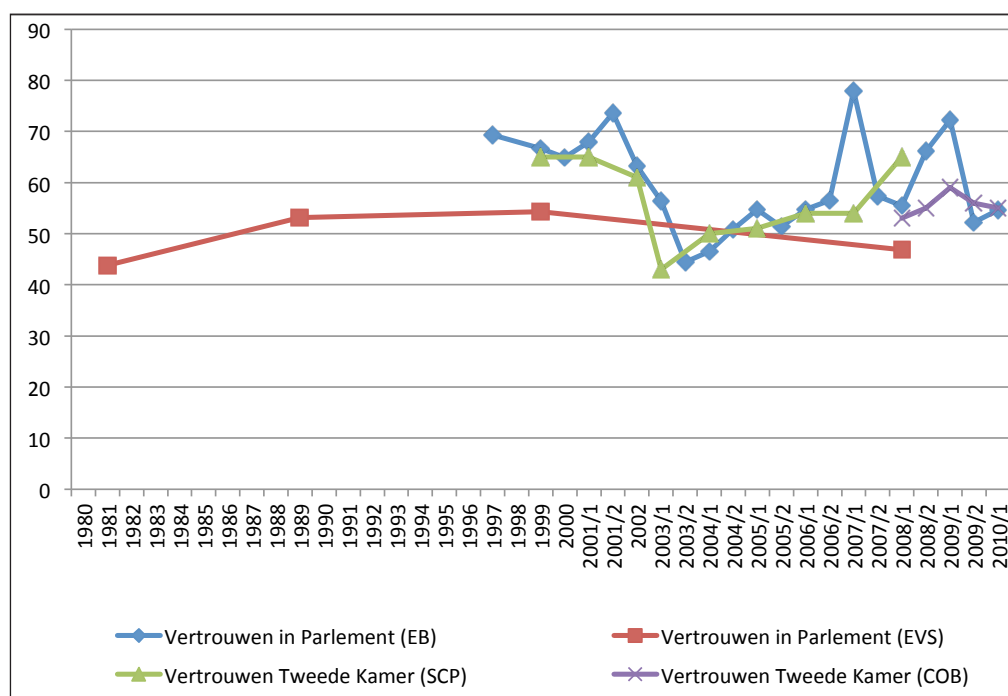
<sup>21</sup> De verkiezingsresultaten van de ervaren regeringspartijen zijn gebaseerd op gegevens van de Kiesraad, eigen bewerking. De resultaten van de coalitiepartijen komen uit Andeweg & Thomassen 2011, exacte cijfers met dank ontvangen van Rudy Andeweg (persoonlijk communicatie).



## Waardering volksvertegenwoordiging en Kamerleden

Hebben burgers vertrouwen in het parlement? Zijn ze te spreken over dat wat de verzamelde leden van het parlement in een parlementaire democratie in ieder geval voor een deel van hun tijd geacht worden te doen: op de hoogte blijven van wat er onder de bevolking speelt, belang stellen in de mening van burgers, contact houden met mensen in het land? Het gaat hier niet om individuele Kamerleden of om specifieke partijen (zulke items zijn er ook), gevraagd wordt naar de volksvertegenwoordigers en volksvertegenwoordiging in algemene zin.

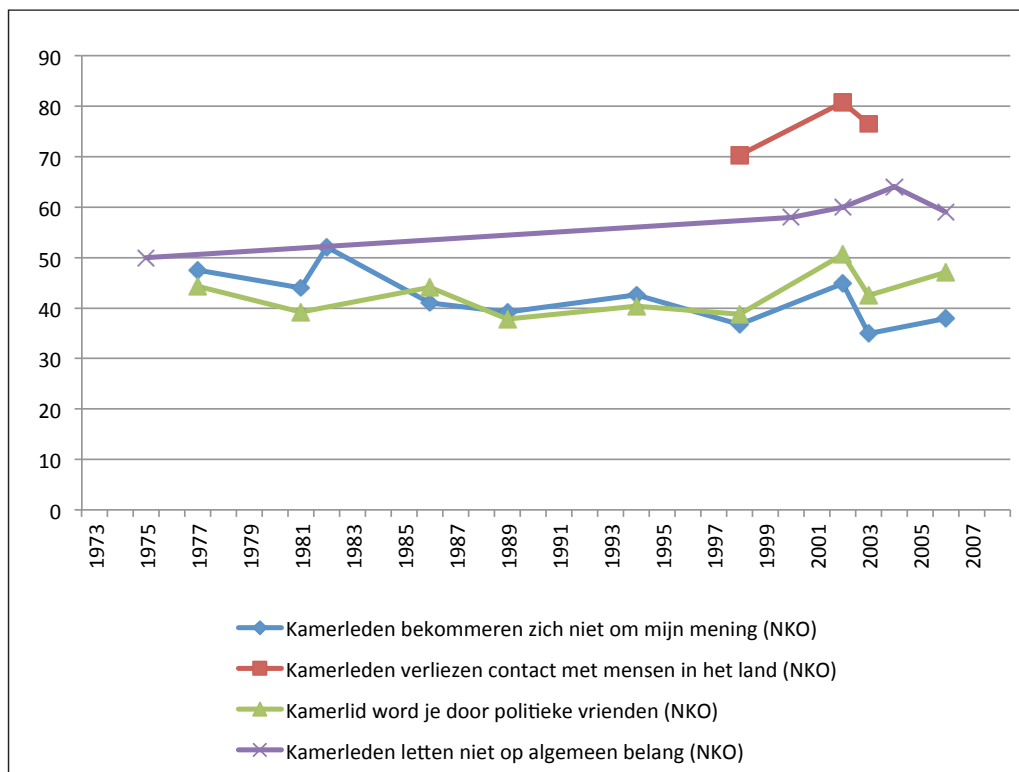
### Vertrouwen in Tweede Kamer<sup>22 23</sup>



<sup>22</sup> 'I would like to ask you a question about how much trust you have in certain institutions. For each of the following institutions, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it? The Dutch Parliament' (EB); 'Please look at this card and tell me, for each item listed, how much confidence you have in them, is it a great deal, quite a lot, not very much or none at all? Parliament' (EVS); 'Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft. De Tweede Kamer' (SCP); 'Hoeveel vertrouwen heeft u op dit moment in de volgende instellingen in Nederland? De Tweede Kamer (COB).

<sup>23</sup> De EB gegevens zijn verkregen door het databestand te downloaden van iedere meting waarin de betreffende items aan bod zijn gekomen (GESIS). Van ieder databestand zijn de Nederlandse gegevens geselecteerd. Per item zijn de ongewogen data geanalyseerd; EVS gegevens ontvangen van Loek Halman/EVS-team; Vertrouwen Tweede Kamer (SCP) uit SSN 2009 (vermeld zijn de percentages 'eerder wel vertrouwen' van degenen die minimaal tienmaal tussen 'eerder wel' en 'eerder geen' kozen en dus maximaal vijfmaal 'weet niet' scoorden (SSN 2009). In een artikel van Dekker en Van der Meer (2004) staan ook nog gewogen EB cijfers; zij laten daar overigens een cijfer uit 1997 zien (66%); de trend en de cijfers die zij tot 2007 weergeven zijn verder ongeveer gelijk (Inclusief de flinke piek in 2007); bij de COB gaat het om het percentage dat op een schaal van 0 tot 10 een 6 of hoger gaf, dit komt uit de SCP rapportage 'Stemming Onbestemd', het gaat hier om een zeer nauwkeurige benadering uit een grafiek (pagina 44), aangezien het COB per kwartaal rapporteert, zijn het telkens gemiddelden over twee kwartalen, m.u.v. 2011, daar is alleen nog het eerste kwartaal bekend.

## Cynisme jegens Kamerleden <sup>24 25</sup>



De bekende Eurobarometer-vraag naar het vertrouwen in de volksvertegenwoordiging vertoont ongeveer hetzelfde patroon als het patroon dat we beschreven voor de Eurobarometer-vraag naar het vertrouwen in de regering (hoog tot eind jaren '90; relatief scherpe val vanaf 2002; vanaf 2005 sterk fluctuerend patroon). Tiemeijer (2008) ziet hierin bevestiging van het vermoeden dat het voor gewone burgers 'allemaal Den Haag' is, en ze het onderscheid dus niet zo scherp aanbrengen. Het valt overigens wel op dat de volksvertegenwoordiging het vertrouwen na 2004 wat sneller en sterker herpakt dan de regering; dat zou verklaard kunnen worden door de opmars van establishment-kritische partijen die zich eerder in de Tweede Kamer manifesteren dan in de regering.

'Kamerleden bekommeren zich niet om de mening van mensen zoals ik', 'Kamerlid wordt je eerder door je politieke vrienden dan je bekwaamheden'. Een redelijk stabiele, forse minderheid is het daar (zeer) mee eens. Dat neemt sterk toe noch af. Dat Kamerleden snel het contact verliezen met de mensen in het land vindt een forse meerderheid, die in 2001 zelfs 80% bedraagt. Er kan gediscussieerd worden over de vraag of het gesignaleerde gedrag verantwoord (effectiviteitsverhogend?) of onverantwoord (responsiviteitsverkleinend?) is. Kamerleden die in plaats van op het algemeen belang meer letten op het belang van enkele machtige groepen in de samenleving, wijken duidelijker af van de gebruikelijke functieomschrijving van het Kamerlidmaatschap. Een meerderheid die mettertijd aangroeit tot zo'n 60% procent ziet deze 'afwijking' optreden.

<sup>24</sup> Kamerleden bekommeren zich niet om de mening van mensen zoals ik (NKO); Meestal verliezen onze vertegenwoordigers in de Tweede Kamer al snel het contact met de mensen in het land (NKO); Kamerlid wordt je eerder door je politieke vrienden dan door je bekwaamheden (NKO); Kamerleden letten te veel op het belang van enkele machtige groepen in plaats van op het algemeen belang (NKO).

<sup>25</sup> De NKO gegevens komen uit het geïntegreerde bestand 1970-2006 (DPES), gewogen gemiddelde berekend. De NKO vraag over hoe je Kamerlid wordt en over het algemeen belang komen uit het artikel 'Onveranderlijk Onvrede' van Dekker en Van der Meer uit 2008, gewogen resultaten.

### Waardering politieke partijen en politici

Hebben burgers vertrouwen in de politieke partij als kerninstitutie van de gegroeide vertegenwoordigende democratie, als hofleverancier van politiek personeel voor regering én parlement, als intermediair tussen de burgerij en de statelijke instituties? Stellen burgers belang in politieke partijen, verbinden ze zich ermee door op te komen dagen bij verkiezingen? In welke getale zijn burgers lid van politieke partijen, of zien ze zich anderszins als aanhanger van een partij? Hebben ze het idee dat partijen geïnteresseerd zijn in meer dan enkel hun stem bij verkiezingen? Vinden burgers politici in het algemeen betrouwbaar, of misschien juist corrupt? Gedragen politici zich in de ogen van burgers hooghartig of juist begaan? Het gaat hier niet om individuele partijen of politici (zulke statistieken zijn er ook) maar om partijen en de politieke klasse in het algemeen.

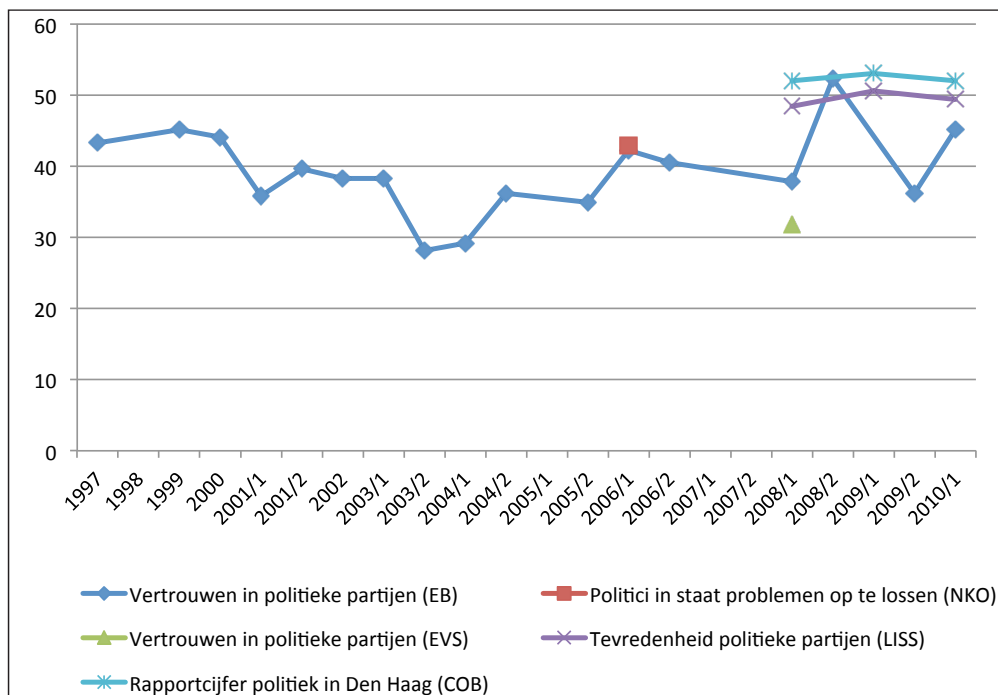
Het vertrouwen in de politieke partijen beweegt zich volgens de Eurobarometer-statistieken structureel op een lager niveau dan het vertrouwen in de regering of de Tweede Kamer. Daarnaast zijn de fluctuaties in het vertrouwen meer afgedempt; de grondhouding ten aanzien van politieke partijen laat zich kennelijk minder opschudden.

Politici zijn in de ogen van burgers eerder hooghartig dan laaghartig. Niet meer dan 4% in 2006 meent dat politici corrupt zijn, terwijl een redelijk stabiel smaldeel van rond de 50% van mening is dat politici arrogant zijn en dat ze net als de politieke partijen waarvan ze deel uitmaken alleen in de stem van burgers geïnteresseerd zijn en niet in hun inbreng. Een ruime en groeiende meerderheid is het (zeer) eens met de stelling dat politici tegen beter weten in meer beloven dan ze kunnen waarmaken; dat in 2006 meer dan 90% dat vindt oogt ernstig, maar kan ook worden beschouwd als een realistische inschatting van het verschil tussen verkiezingscampagnes en regeerperiodes.

Een ruime, sinds begin jaren '80 gegroeide meerderheid heeft niet het gevoel 'aanhanger' te zijn van een politieke partij; in 2006 heeft bijna 70% dat gevoel. Het formele lidmaatschap is sinds de jaren '70 gedaald; op het moment van schrijven is een kleine 2% van de Nederlanders lid van een politieke partij. De bodem waarin de politieke partij is geworteld is dus niet al te dik. Desondanks is in 2006 zo'n 80% van de kiezers bereid om voor nationale verkiezingen de gang naar het stemhokje te maken; vergeleken met de drie andere vormen van algemene verkiezingen blijft de opkomst bij Tweede Kamerverkiezingen door de jaren heen relatief stabiel en hoog. De Europese en provinciale verkiezingen zijn sinds het begin van de jaren '90 onder de psychologische grens van 50% opkomst gedoken, met uitzondering van de laatste PS-verkiezingen van 2011.

Eerder schreven we over de mogelijkheid om het vertrouwen in de Nederlandse regering internationaal-vergelijkend te spiegelen aan een cluster van buitenlandse. Het verdient aanbeveling om hetzelfde te doen voor het geaggregeerd vertrouwen in politieke instituties: regering, parlement en politiek partijen tezamen (Dekker en Van der Meer, 2004, hebben een dergelijke internationale vergelijking, maar dan voor de periode 1997-2004, en voor de landen Nederland, Denemarken, België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk). Als we het politiek vertrouwen desaggregeren en afgaan op de Eurobarometer-items terzake, kunnen we vertrouwen in de politieke partij, de Tweede Kamer en de regering ook onderling vergelijken (zoals de gecombineerde grafiek).

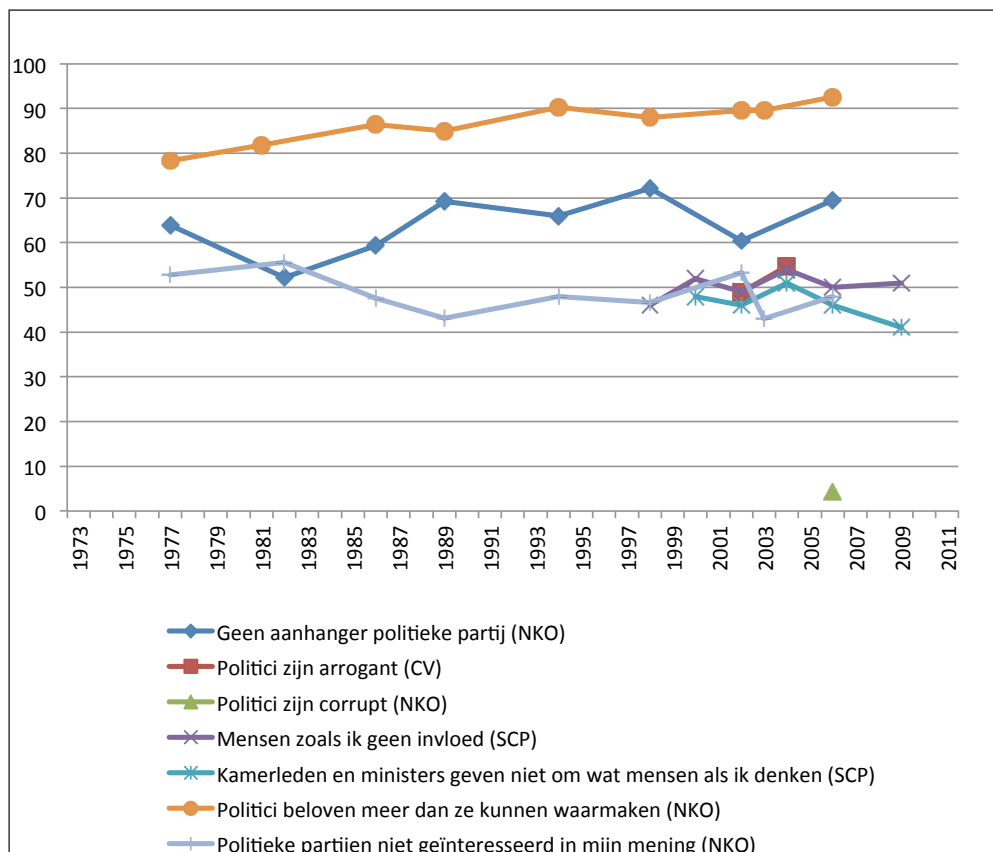
### Waardering politieke partijen en politici <sup>26 27</sup>



<sup>26</sup> I would like to ask you a question about how much trust you have in certain institutions. For each of the following institutions, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it? Political parties (EB); Please look at this card and tell me, for each item listed, how much confidence you have in them, is it a great deal, quite a lot, not very much or none at all? Political parties (EVS); Kunt u op een schaal van 0 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u persoonlijk hebt in elk van de volgende instellingen? Politieke partijen (LISS); Politici zijn in staat om problemen in de maatschappij op te lossen (NKO). Kunt u aangeven hoe tevreden u bent met de politiek in Den Haag (COB).

<sup>27</sup> De EB gegevens zijn verkregen door het databestand te downloaden van iedere meting waarin de betreffende items aan bod zijn gekomen (GESIS). Van ieder databestand zijn de Nederlandse gegevens geselecteerd. Per item zijn de ongewogen data geanalyseerd; de NKO gegevens komen uit het geïntegreerde bestand 1970-2006 (DPES), gewogen gemiddelde berekend; de EVS cijfers komen van ZACAT; de LISS gegevens komen Van CentERdata. Bij LISS en COB gaat het om rapportcijfers die op een schaal van 0 tot 10 gegeven moesten worden (een score van 70 staat hier voor een gemiddeld cijfer van een 7,0). De COB cijfers komen uit 'Stemming Onbestemd' (SCP 2011: 196); het gaat hier om rapportcijfers: een score van 52% correspondeert hier met het rapportcijfer 5,2 en het gaat hier om de gemiddelden per jaar. In de COB kwartaalverslagen wordt in 2010 overigens gesproken van 'tevredenheid' en niet meer van 'waardering'.

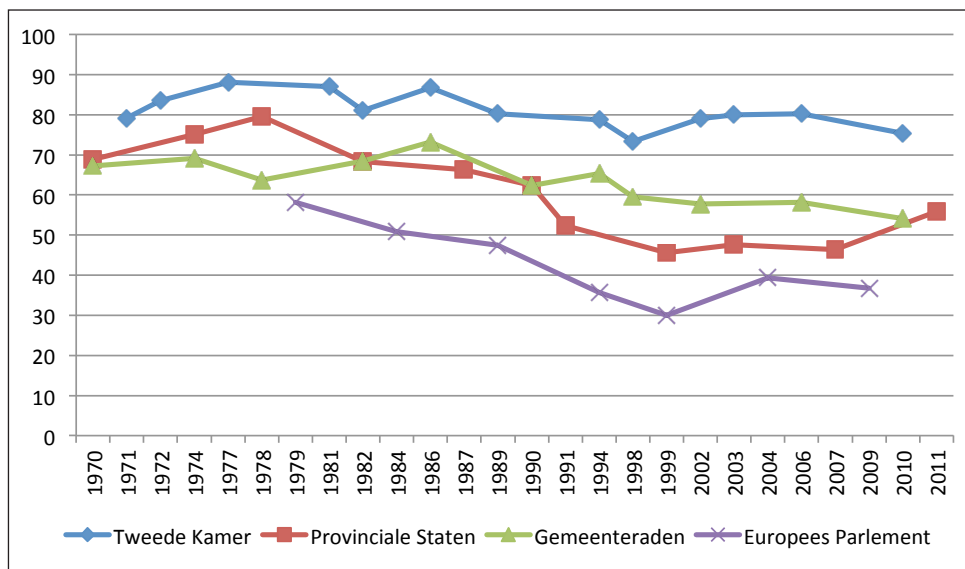
### Afstand en afkeer van politici en partijen<sup>28 29</sup>



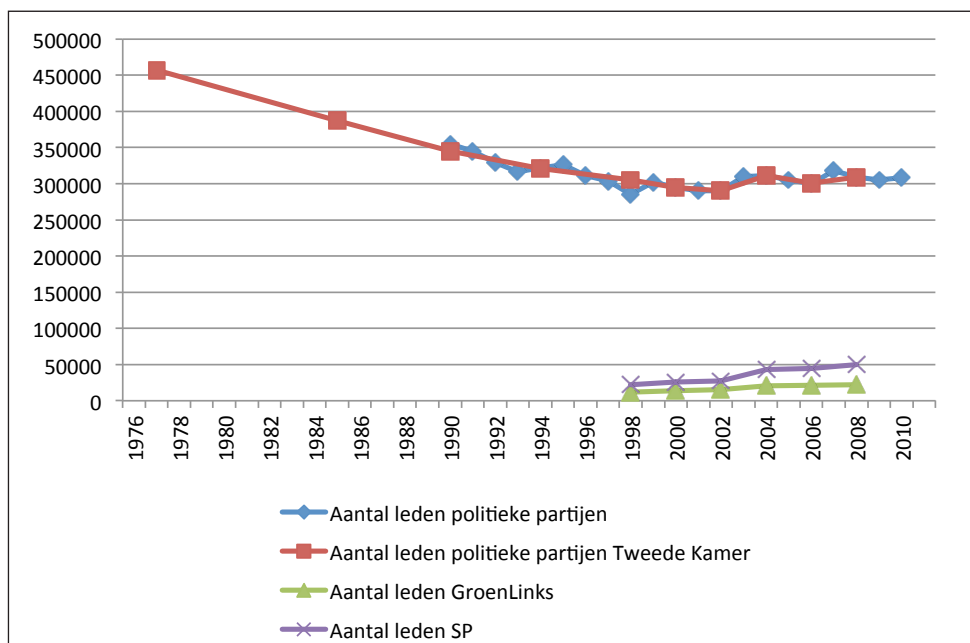
<sup>28</sup> Veel mensen voelen zich aanhanger van een bepaalde politieke partij, maar er zijn ook mensen die zich geen aanhanger van een politieke partij voelen. Voelt u zich aanhanger of geen aanhanger van een politieke partij? (NKO) Als ik de politici zo bezig zie, vind ik ze arrogant. In hoeverre bent u het hiermee eens of oneens? (CV) Politici zijn corrupt (NKO); mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet (SCP); ik denk niet dat Kamerleden en ministers veel geven om wat mensen zoals ik denken (SCP); Tegen beter weten in, beloven politici meer dan ze kunnen waarmaken (NKO); de politieke partijen zijn alleen maar geïnteresseerd in mijn stem en niet in mijn mening (NKO).

<sup>29</sup> De CV gegevens komen uit DansEasy; de NKO gegevens voor aanhang politieke partij en corruptie komen uit het geïntegreerde bestand 1970-2006 (DPES), gewogen gemiddelde berekend. De SCP gegevens komen uit SSN 2009, pagina 250 (SCP). De NKO gegevens voor beloften van politici en interesse partijen in mening komen uit het artikel Onveranderlijk onvrede van Dekker en Van der Maar uit 2008, gewogen resultaten.

### Opkomstpercentages bij verkiezingen <sup>30</sup>



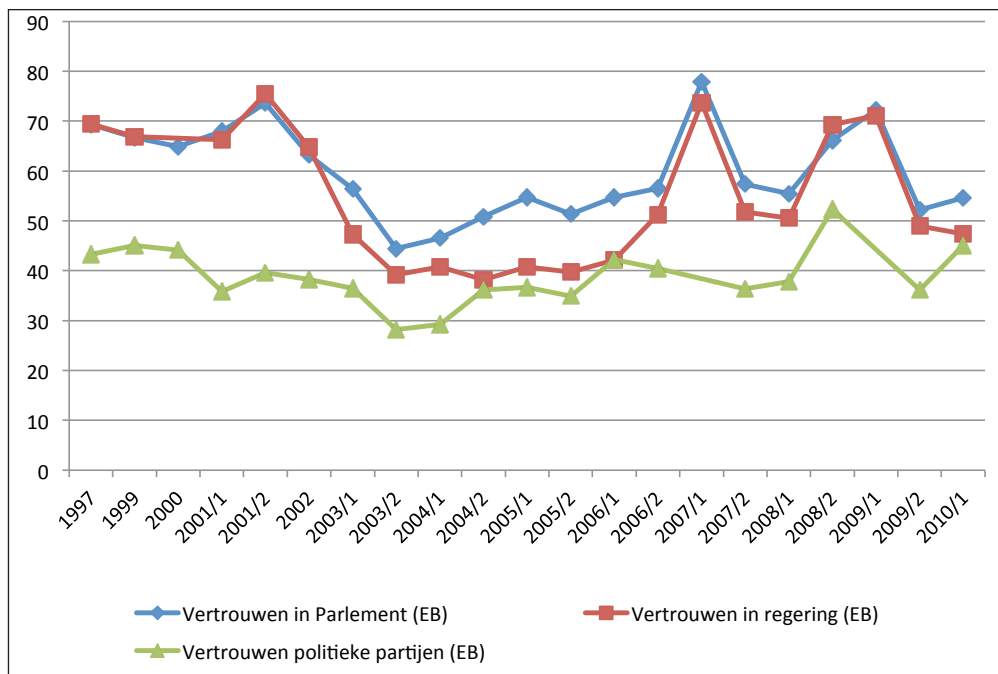
### Totaal aantal leden politieke partijen <sup>31</sup>



<sup>30</sup> Cijfers komen uit het artikel 'Gemeenteraadsverkiezingen 2010. Kiezer mist oriëntatie en informatie', uit het tijdschrift 'De Onderbouwing. Kennismagazine voor openbaar bestuur en veiligheid' (uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), oktober 2010.

<sup>31</sup> Cijfers komen van het DNPP. De lijn die teruggaat tot 1977 is overgenomen uit SSN 2009 (SCP). Cijfers voor GroenLinks en de SP komen ook van het DNPP, maar overgenomen uit SSN 2009.

### Politieke vertrouwenscijfers vergeleken <sup>32</sup>



<sup>32</sup> De EB gegevens zijn verkregen door het databestand te downloaden van iedere meting waarin de betreffende items aan bod zijn gekomen (GESIS). Van ieder databestand zijn de Nederlandse gegevens geselecteerd. Per item zijn de ongewogen data geanalyseerd.

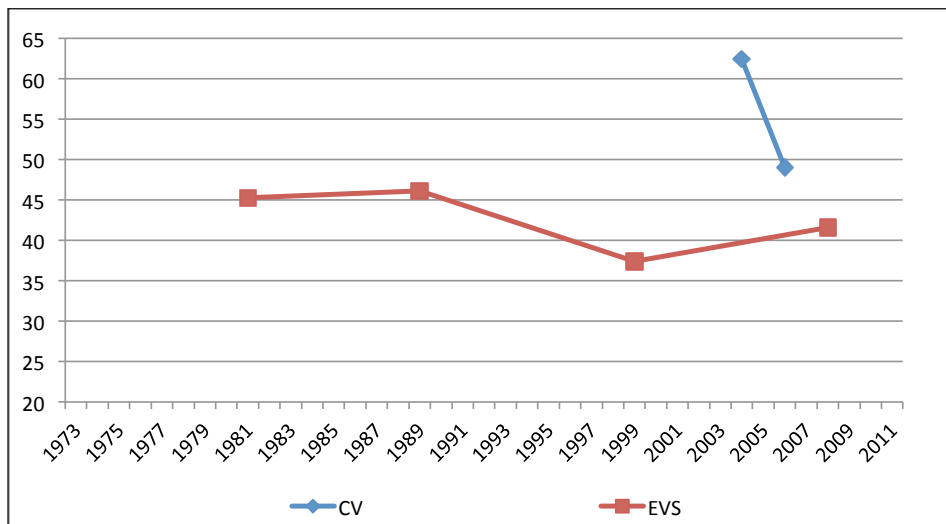
### Waardering overheid en ambtenaren

Van de overheid bestaan verschillende definities. Wat die met elkaar gemeen hebben is dat ze de overheid voorstellen als een smallere categorie dan de democratische rechtstaat; de overheid betreft het bestuurlijke en executieve deel daarvan. 'Werken bij de overheid' betekent in de regel dat men als bestuurder of beambte 'voor de autoriteiten' werkzaam is. Een Kamerlid zal eerder zeggen 'in de politiek' te zitten dan 'bij de overheid' te werken. De grootste beroepsgroep binnen de overheid is die van de ambtenaren. In hoeverre hebben burgers vertrouwen in en zijn ze tevreden met die specifieke beroepsgroep, en met de overheid in het algemeen?

Het vertrouwen in de Nederlandse publieke dienst is volgens de EVS-statistieken internationaal-vergelijkend relatief hoog. In 2010 steekt volgens Eurobarometer het vertrouwen in ambtenaren uit boven het vertrouwen in de drie politieke instituties die we eerder bekeken; de piekscores van 2001, 2007 en 2009 van parlement en regering worden door de ambtelijke dienst echter niet geëvenaard. Het vertrouwen in politie en rechtsstelsel is ook duidelijk hoger dan het vertrouwen in ambtenaren (zie de staafdiagrammen verderop).

De tevredenheid met het functioneren van de Nederlandse overheid ontwikkelt zich volgens de betreffende SCP-statistieken ongeveer hetzelfde als de tevredenheid met wat de Nederlandse regering doet (zie enkele paragrafen terug): we zien eenzelfde 'V-curve, alleen op een wat lager niveau (structureel zo'n 10 à 15 procent lager). De relatief hoge waarderingcijfers voor de plaatselijke overheden – veelal de meest zichtbare 'eerstelijns-overheden' – vertonen een rustig en stabiel beeld. Opsplitsingen naar kleinere en grotere gemeenten, en ook andere opsplitsingen, zijn in principe mogelijk; voor het huidige doel voert dat te ver.

#### Vertrouwen in ambtenaren(apparaat)<sup>33 34</sup>

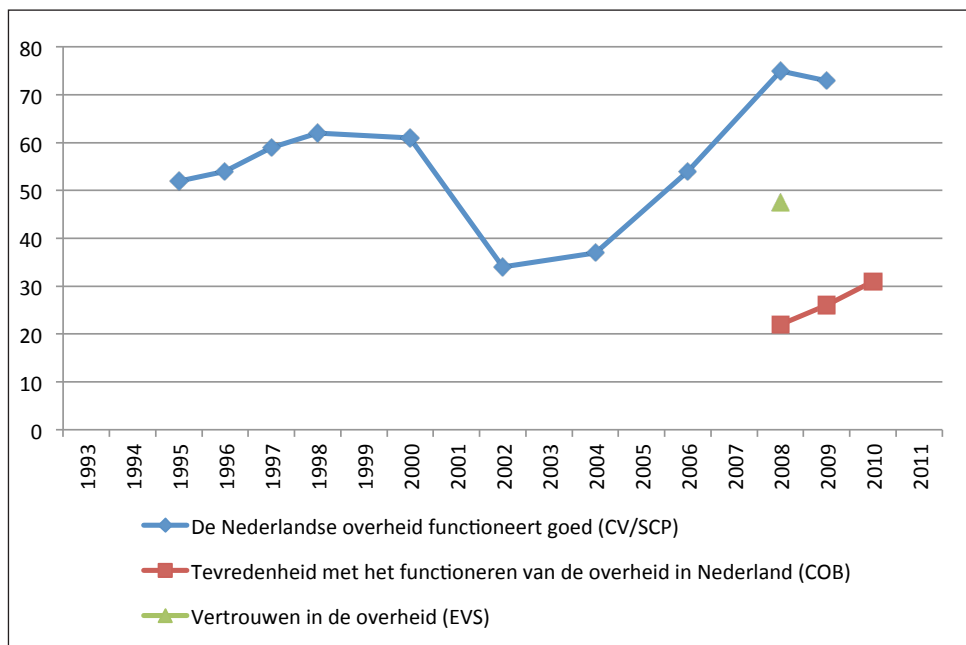


<sup>33</sup> Hoeveel vertrouwen heeft u in ambtenaren? (CV/SSN); how much confidence in civil service (EVS).

<sup>34</sup> De CV gegevens tot 2004 zijn afkomstig uit DansEasy, categorie weet niet bedraagt 3,8%, daarvoor is niet gecompenseerd, de gegevens van 2006 zijn afkomstig uit SSN 2007, tabel 3.13, pagina 79 (SCP); EVS gegevens ontvangen van Loek Halman/EVS-team.



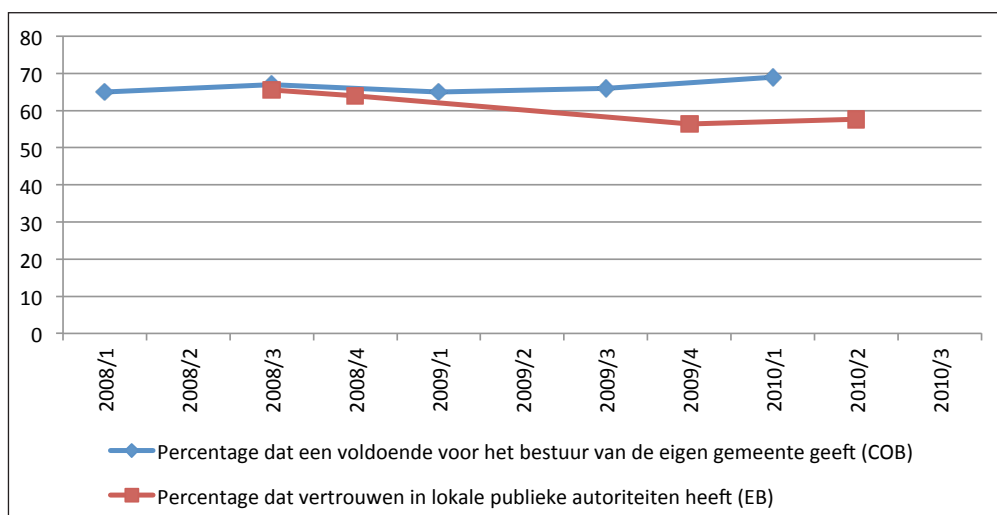
### Tevreden met functioneren overheid<sup>35,36</sup>



<sup>35</sup> 'De Nederlandse overheid functioneert goed' (CV/SCP); in hoeverre bent u tevreden of ontevreden met de wijze waarop de overheid in Nederland functioneert (COB); Please look at this card and tell me, for each item listed, how much confidence you have in them, is it a great deal, quite a lot, not very much or none at all? Government (EVS – in het Nederlands is 'government' vertaald met 'overheid').

<sup>36</sup> De COB gegevens komen uit het rapport 'Stemming Onbestemd', pagina 200 (SCP – het betreft de cijfers 'tevreden' + 'zeer tevreden' – zie de COB jaarverslagen voor uitsplitsingen per kwartaal). De CV/SCP cijfers komen uit CV, maar zoals opgetekend in de kwartaalverslagen van het COB (vierde kwartaalverslag 2009, SCP – de cijfers zijn overgenomen uit grafiek, maar benaderen DansEasy en SSN 2009 cijfers – voor COB is echter gekozen omdat zij ook een meting uit 2010 hebben); De EVS gegevens komen uit ZACAT.

### Waardering plaatselijk bestuur <sup>37</sup> <sup>38</sup>



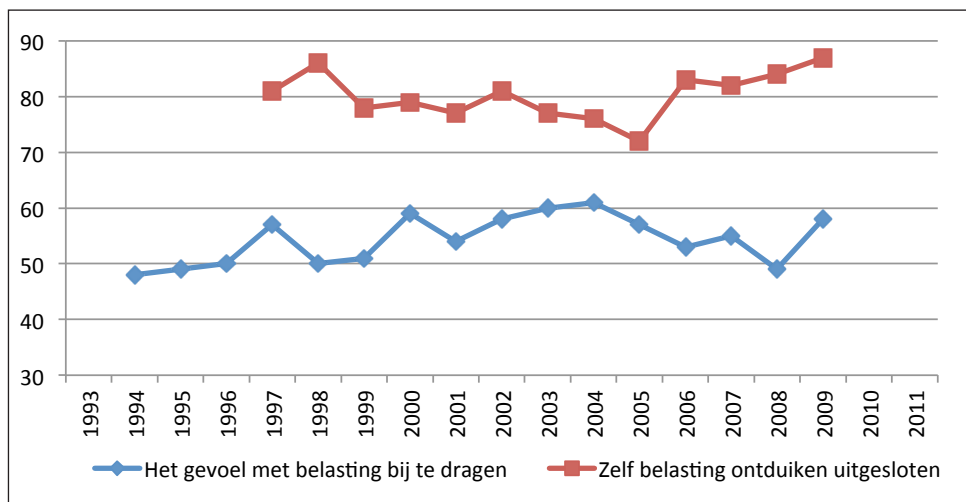
### Wat verder nog interessant is

In de laatste categorie van deel II plaatsen we actoren die een specifieke doch bijzondere functie binnen het bredere kader van de democratische rechtstaat vervullen: de belastingdienst, het leger, de politie, de rechter. Ze hebben minder dan de voorgaande actoren een leidende rol in het democratisch bestuur (het richtpunt van deze legitimiteitsmonitor), maar ze zijn wel belast met bijzondere bevoegdheden en monopolies (op geldinvordering, geweldsuitoefening, straffen, vrijheidsberoving). In hoeverre vinden burgers deze autoriteiten gezaghebbend, betrouwbaar, geloofwaardig in hun functioneren? In hoeverre is men, in het bijzonder bij de belastingen, bereid om vrijwillig mee te werken, 'compliance' te tonen?

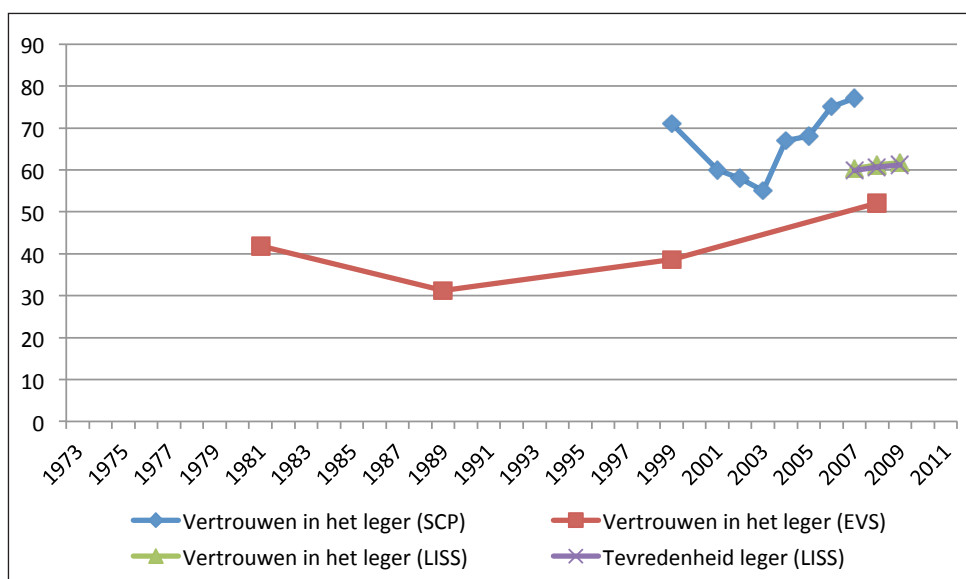
<sup>37</sup> 'I would like to ask you a question about how much trust you have in certain institutions. For each of the following institutions, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it? Regional or local public authorities' (EB); 'tevredenheid met diverse aspecten van het eigen leven en de samenleving (in rapportcijfer): bestuur van de eigen gemeente' (COB).

<sup>38</sup> De EB gegevens komen van individuele EB-metingen; de COB gegevens komen uit de kwartaalberichten van het COB (zie vooral de eerste van 2010) en het rapport 'Stemming Onbestemd' (SCP); de COB cijfers over tevredenheid gaan over het percentage dat een voldoende geeft, het betreft halfjaarlijkse gemiddeldes (dus het percentage 2008/1 is het gemiddelde voor het eerste halfjaar van 2008).

### Fiscale monitor<sup>39</sup>



### Waardering leger<sup>40 41</sup>

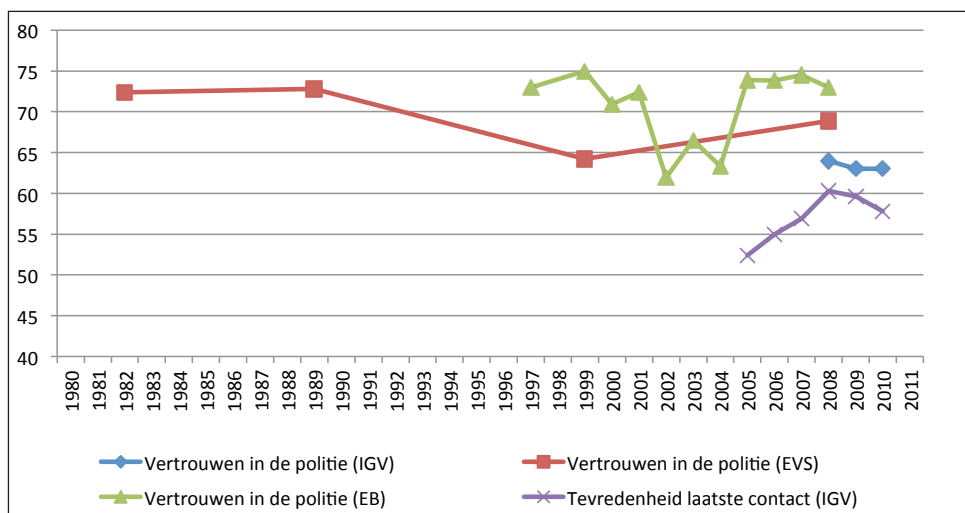


<sup>39</sup> Percentage dat 'ik moet iets bijdragen' de meest aansprekende omschrijving voor belasting betalen vindt (in tegenstelling tot 'ik moet iets afstaan' of 'er wordt mij iets afgenomen'; het percentage dat vindt dat 'zelf belasting ontduiken [is] uitgesloten' (beide afkomstig uit de fiscale monitoren van de belastingdienst); Het betreft hier geschatte percentages uit een grafiek.

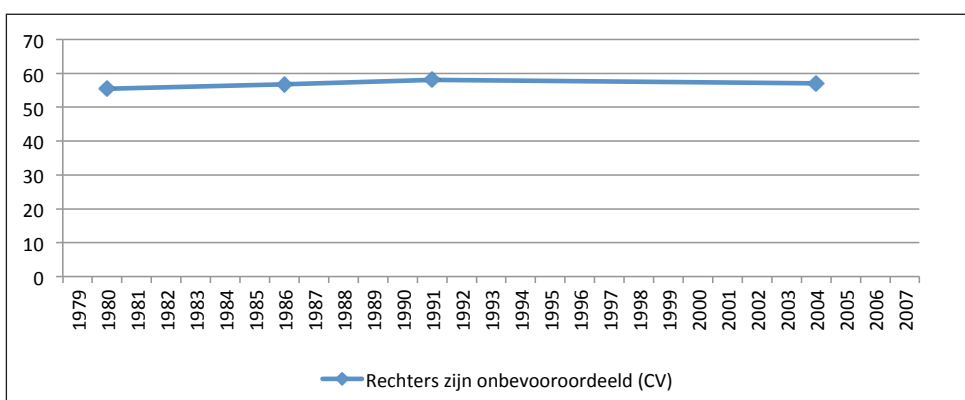
<sup>40</sup> Please look at this card and tell me (...) how much confidence you have in them (...) The armed forces (EVS); Zegt u mij voor elk van de volgende instellingen of u er eerder wel vertrouwen of eerder geen vertrouwen in heeft. Het leger' (SCP); Kunt u op een schaal van 0 tot 10 aangeven hoeveel vertrouwen u persoonlijk hebt in elk van de volgende instellingen? (1 = geen vertrouwen, 10 = volledig vertrouwen) Het leger (LISS); Hoe tevreden bent u met de manier waarop de volgende instellingen werken in Nederland? Het leger (LISS).

<sup>41</sup> SCP komt uit SSN 2009; EVS gegevens ontvangen van Loek Halman/EVS-team; de LISS cijfers komen van CentERdata en hebben betrekking op een rapportcijfer op een schaal van 0 tot 10; 70% staat hier dus voor een gemiddeld gegeven cijfer van 7.

## Politie<sup>42 43</sup>



## Rechters<sup>44 45</sup>



Op grond van de beschikbare statistieken hoeft de rechter, de belastingdienst, het leger noch de politie zich zorgen te maken over de ontwikkeling van een diepe legitimiteitscrisis. EVS en SCP houden los van elkaar het vertrouwen in een reeks van instituties bij, en ook hier scoren leger, politie en justitie (er wordt niet specifiek naar de rechter gevraagd en de belastingdienst zit er hier niet bij) hoger dan het gemiddelde van de verzamelde instituties. Relatief lager scoren hier de regering, de volksvertegenwoordiging en (vooral) de politieke partijen.

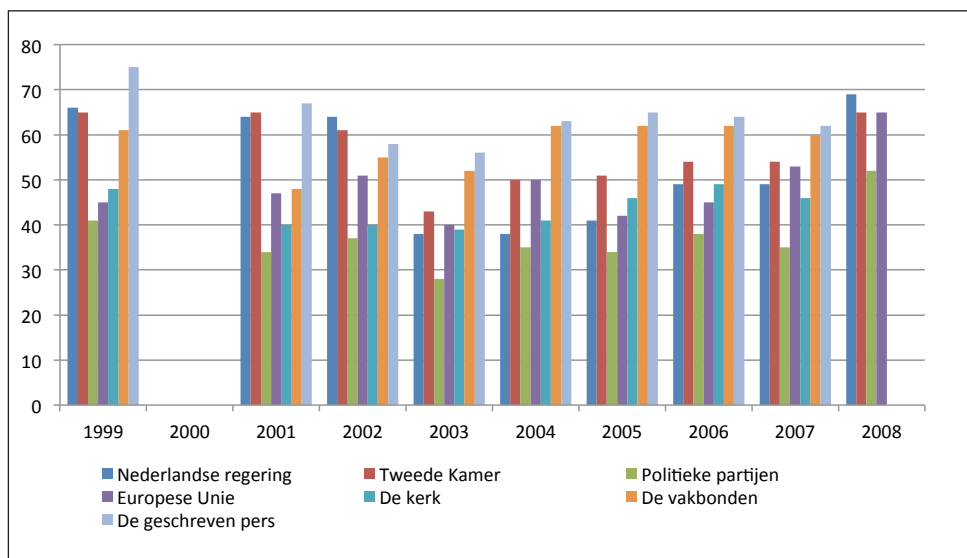
<sup>42</sup> “Tevredenheid optreden politie bij laatste contact naar reden contact (IGV); Het vertrouwen in de politie wordt gemeten via de volgende stellingen: ‘als het er echt om gaat zal de politie het uiterste doen om je te helpen’ en ‘als het er echt om gaat dan is de politie er voor je’ (IGV). Please look at this card and tell me (...) how much confidence you have in them (...) The police (EVS); I would like to ask you a question about how much trust you have in certain institutions. For each of the following institutions, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it? The police (EB).”

<sup>43</sup> Vertrouwen in de politie (IGV vanaf 2008, voorheen Veiligheidsmonitor Rijk) (schaalscore 0-10) (gemeten aan de hand van twee stellingen); de cijfers geven eigenlijk een vertekend beeld, het gaat hier namelijk om een rapportcijfer dat op een schaal van 0 tot 10 gegeven moest worden, 70% staat hier dus voor een gemiddeld gegeven cijfer van 7. EVS gegevens komen van Loek Halman/ EVS-team. De EB gegevens komen van individuele EB metingen vanaf 1997.”

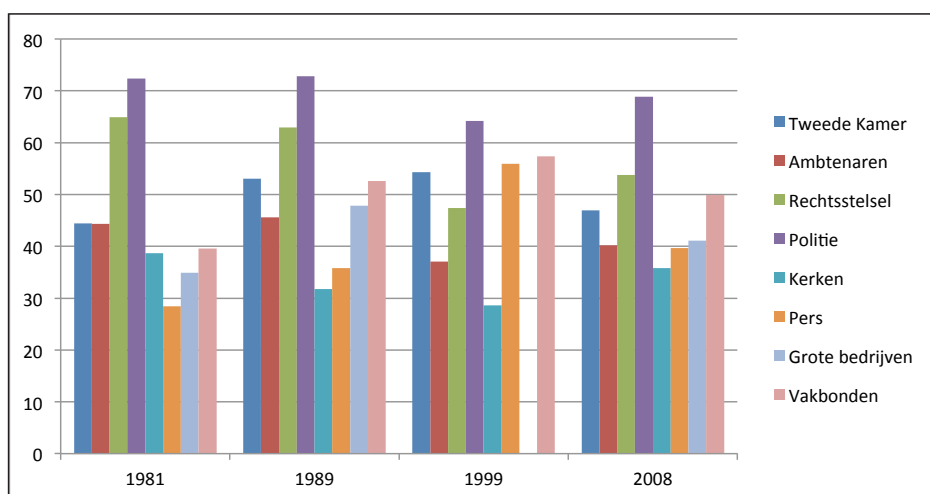
<sup>44</sup> ‘In ons land kan een ieder erop rekenen dat de rechter zijn of haar zaak onbevooroordeeld zal behandelen’ (CV).

<sup>45</sup> CV gegevens afkomstig uit DansEasy.

*Vertrouwen in verschillende instellingen vergeleken (SSN 2009: p. 86)*



*Vertrouwen in verschillende instellingen vergeleken <sup>46</sup>*



<sup>46</sup> De EVS gegevens komen van ZACAT en Loek Halman/EVS-team.

### Politiek-bestuurlijk handelen in beleid: beleidslegitimiteit (III)

In deze categorie verschuift de aandacht naar specifieke beleidsvelden waarop de overheid acteert en daarvoor al dan niet de handen op elkaar krijgt. Omdat het aantal velden waarop de overheid opereert groot is, is clustering noodzakelijk. Aanhakend bij (internationaal) resonerende en herkenbare termen maken we hieronder onderscheid in 'bread & butter', law & order' en 'care & cure' beleid, alsook in beleid gericht op leefbaarheid ('grondgebonden beleid') en 'vorming' ('persoonsgebonden beleid').

Het gaat hier in alle gevallen om de beleidslegitimiteit, om de legitimiteit van het politiek-bestuurlijk handelen in beleid. Het leeuwendeel van de beschikbare items op dit vlak gaat over outputlegitimiteit – bijvoorbeeld: in hoeverre vindt u dat het economisch beleid van de regering ten goede komt aan de economische situatie? In theorie zouden vragen naar beleidslegitimiteit ook geënt kunnen zijn op de inputkant, de responsiviteit van het beleidsoptreden – bijvoorbeeld: in hoeverre meent u dat de overheid bij dit beleid rekening houdt met uw ideeën –, maar die vragen worden niet vaak gesteld. Wel gesteld, en ook interessant, zijn vragen naar de legitimiteit van nationaal beleid in vergelijking met Europees beleid op verschillende terreinen.

#### **Bread & butter: beleid economie, werkgelegenheidsbeleid, sociale zekerheid**

Hoe goed of slecht zijn burgers te spreken over het economisch beleid, het werkgelegenheidsbeleid en – voor als economie en werkgelegenheid tegenzitten – het sociale zekerheidsbeleid zoals dat in Nederland wordt gevoerd? Welke rapportcijfers geeft men als men dit op verschillende deelterreinen beoordeelt? Hoeveel waarde hecht men eigenlijk nog aan nationaal beleid en nationale beleidsmakers op dit brede terrein?

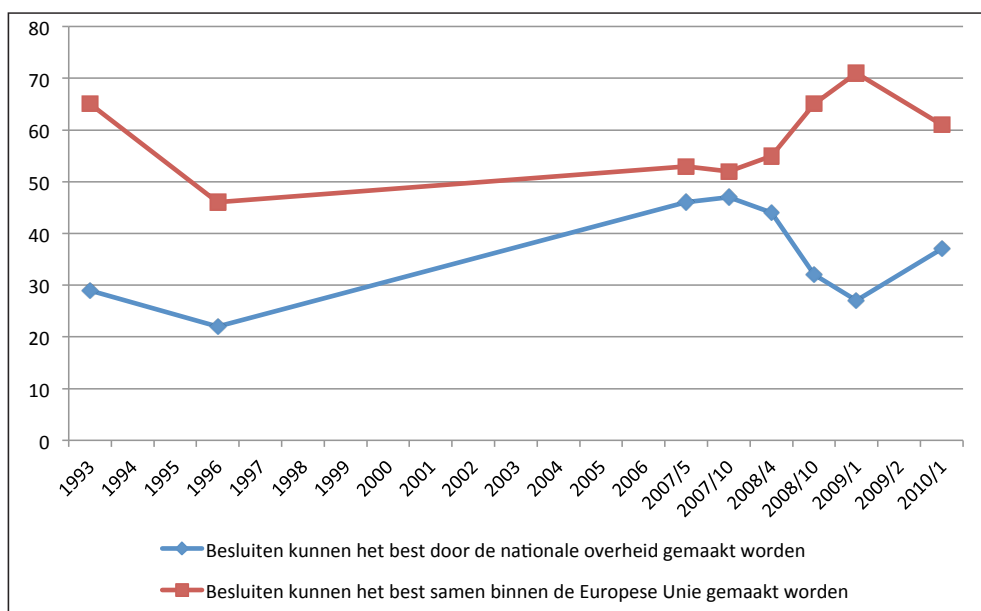
Een minderheid meent dat economisch beleid primair op nationaal niveau gemaakt moet worden, al is die minderheid in 2010 wel groter dan midden jaren '90. Ruime meerderheden zien hier een legitieme rol voor de Europese instituties weggelegd, zij het dat de nationale overheid daarin dan wel een rol moet blijven spelen.

De ruime voldoende (rapportcijfer 7 en hoger) die het SCP voor verschillende beleidsterreinen turft, worden na 2000 duidelijk minder vaak uitgedeeld voor het beleid op het vlak van de werkgelegenheid, het sociale zekerheidsbeleid en het beleid ter beheersing van de kosten van levensonderhoud. In 2008 hebben de cijfers zich wel weer wat hersteld, hoewel zo'n 60 à 70% dan nog steeds niet meer dan een rapportcijfer 6 geeft voor deze beleidsvelden.

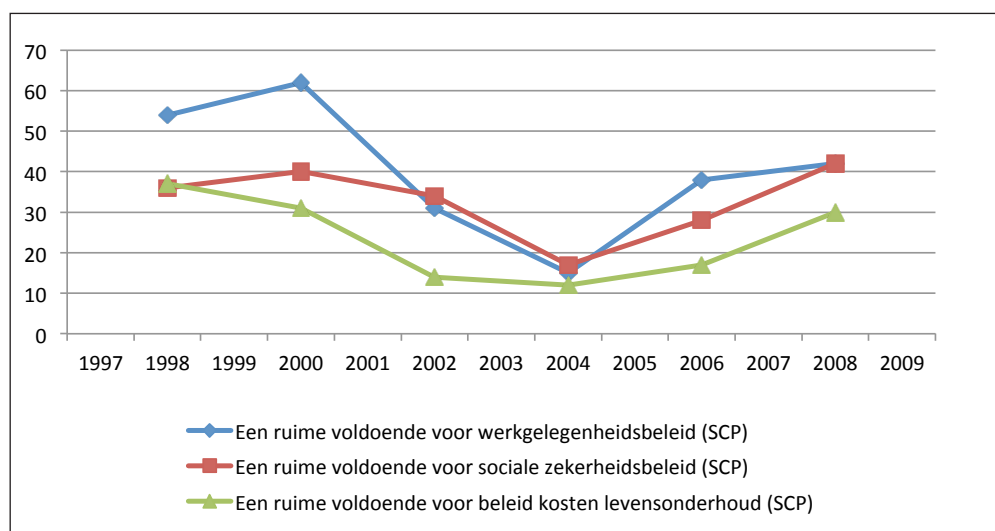
Heeft het overheidsbeleid positieve invloed, zoals men zou mogen hopen, of negatieve invloed op de economische situatie en de werkgelegenheid? In 2005 schuiven de meerderheden die een positieve invloed zien op deze terreinen weer onder de 50%, waar ze halverwege de jaren '90 ook ruim onder zaten. Op het vlak van de persoonlijke financiële situatie bespeuren halverwege de jaren '90 ook weinig respondenten positieve invloed van het overheidsbeleid; interessant is dat men op dat vlak meer positieve invloed bespeurt tot aan 2002 – het jaar van de kiezersrevolte – en pas daarna minder positieve invloed.

De klachten die de Ombudsman voor gerelateerde beleidsterreinen ontvangt, blijven tussen 2005 en 2009 ongeveer gelijk; in 2010 zien we fors hogere cijfers, maar dat is vermoedelijk het gevolg van de samenvoeging van departementsonderdelen en beleidsterreinen.

### Voorkeur voor nationaal versus Europees beleid: economie <sup>47 48</sup>



### Bread & butter: ruime voldoende beleid <sup>49 50</sup>



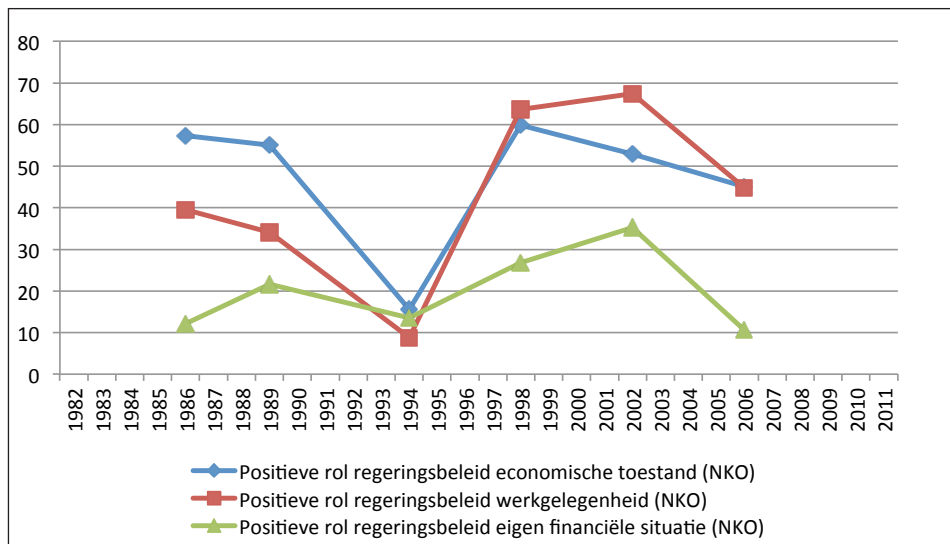
<sup>47</sup> 'For each of the following areas, do you think that decisions should be made by the Dutch government, or made jointly within the European Union? Economic policy' (EB).

<sup>48</sup> De EB gegevens komen van de website van de Europese Commissie.

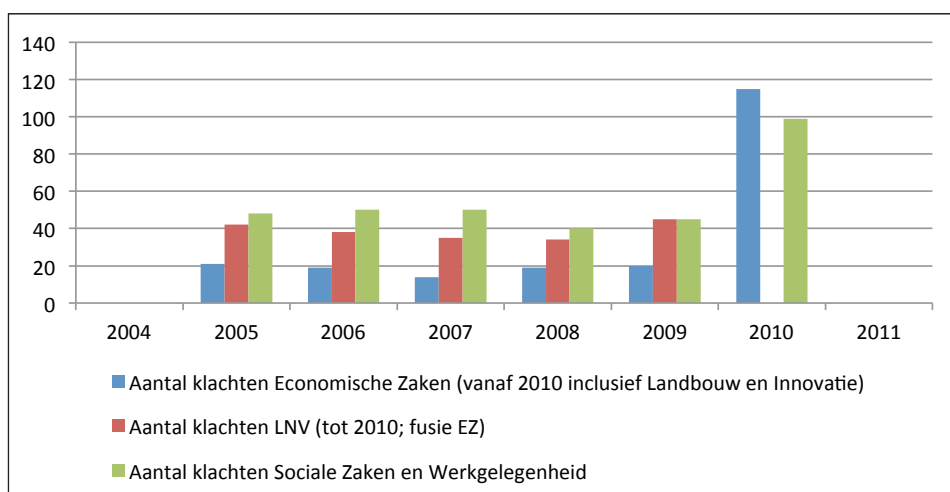
<sup>49</sup> Onder 'ruime voldoende' wordt het rapportcijfer '7' of meer bedoeld op een schaal van 0 tot 10.

<sup>50</sup> De SCP cijfers komen SSN 2009 (SCP).

### Bread & butter: positieve rol regeringsbeleid<sup>51 52</sup>



### Klachten ombudsman<sup>53</sup>



### Law & order: ordehandhaving, politie, justitie, misdaadbestrijding

Hoe goed of hoe slecht zijn burgers te spreken over het beleid gericht op het bewaken van 'law & order' in het land? Politie en justitie komen hier nog eens in beeld, maar dan vooral in hun beleidsuitvoerende, ordehandhavende hoedanigheid. Welke waarderings- en rapportcijfers deelt men dan uit? Hoeveel waarde hecht men nog aan nationaal beleid en nationale beleidsmakers op dit brede terrein?

Een groeiende minderheid meent dat de strijd tegen de georganiseerde misdaad in het kader van de nationale overheid moet worden aangepakt. De Nederlandse overheid biedt ook het geijkte kader voor de stedelijke criminaliteitspreventie en het politiebeleid meer in het algemeen, meent een zeer

<sup>51</sup> De NKO vraag/vragen luiden: 'Ik wil nu een paar vragen stellen over wat u vindt van het beleid dat de afgelopen 4 jaar door de regering gevoerd is. Allereerst de (economische toestand van Nederland / werkgelegenheid / uw persoonlijke financiële situatie): denkt u dat [deze] door het gevoerde regeringsbeleid gunstig, ongunstig, of niet gunstig maar ook niet ongunstig is beïnvloed?' (NKO).

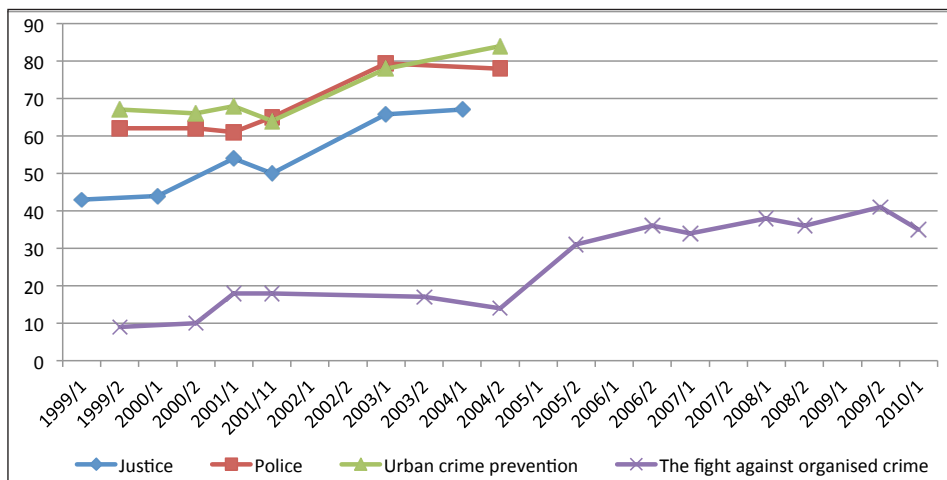
<sup>52</sup> de NKO gegevens komen uit het geïntegreerde bestand 1970-2006 (DPES), gewogen gemiddelde berekend.

<sup>53</sup> Uit de jaarverslagen van de ombudsman (website ombudsman).



ruime en groeiende meerderheid. De Europese besluitvormingskaders hebben op het terrein van 'law & order' kennelijk minder draagvlak dan op het terrein van het economisch beleid (zie hiervoor).

#### Voorkeur voor nationaal beleid voor politie en justitie <sup>54 55</sup>



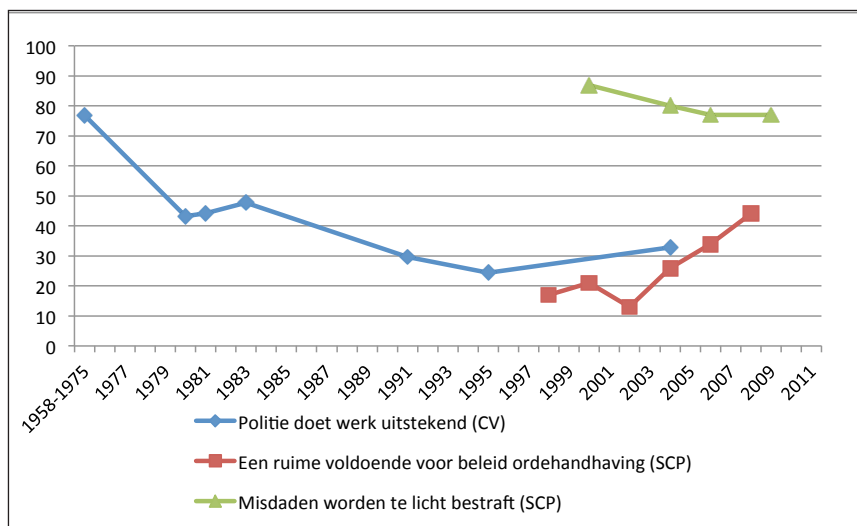
Eerder zagen we dat het algemene vertrouwen in de politie relatief hoog is in vergelijking met andere instituties. Gaat dat samen met een hoge tevredenheid met de beleidsprestaties? De statistieken geven geen eenduidig beeld. Het percentage respondenten dat aangeeft het (zeer) eens te zijn met de SCP-stelling 'de politie doet haar werk uitstekend' vertoont een neerwaartse trend. Een groeiend aantal respondenten geeft echter wel ruime voldoende (7 of meer) door aan het SCP als ze vraagt naar de waardering voor 'de ordehandhaving, zoals politie en rechtspraak'. Tegelijk vindt een grote, hoewel wat dalende, meerderheid dat misdaden te licht worden bestraft.

De klachten die de Ombudsman voor 'Justitie' ontvangt nemen toe, ook vóór de samentrekking van 'Veiligheid en Justitie' in 2010. De klachten op het terrein van het Openbaar Ministerie en het Centraal Justieel Incassobureau blijven ongeveer gelijk en die voor de Politie nemen de laatste jaren ietwat toe. De klachten over de Immigratie- en naturalisatiedienst nemen sterk af.

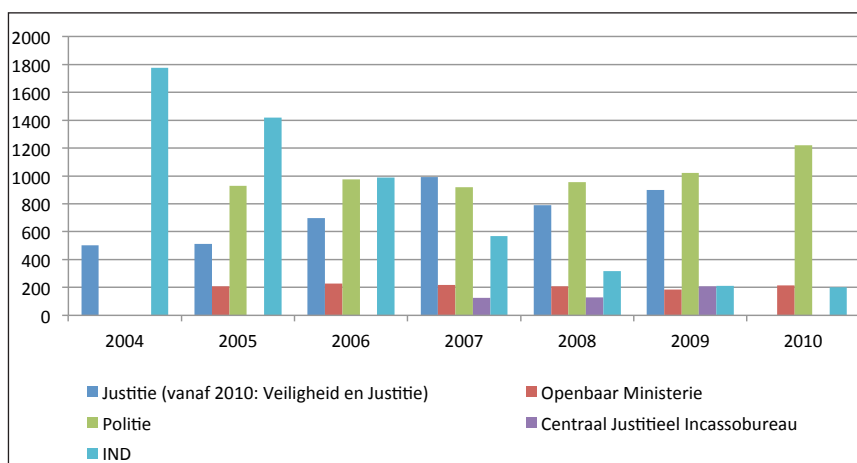
<sup>54</sup> For each of the following areas, do you think that decisions should be made by the Dutch government, or made jointly within the European Union? Justice (EB).

<sup>55</sup> De EB gegevens komen van de website van de Europese Commissie. Hier gaat het om het antwoord 'should be decided by the Dutch government'.

### Law and order: waardering beleid<sup>56 57</sup>



### Klachten ombudsman<sup>58</sup>



### Care & cure: beleid gezondheidszorg, verpleging, verzorging jong en oud

Hoe tevreden zijn burgers met het op 'care & cure' gerichte deel van de verzorgingsstaat? Welke waarderings- en rapportcijfers deelt men uit? Hoeveel waarde hecht men aan nationaal beleid op dit vlak?

Een ruime meerderheid vindt dat gezondheidszorgbeleid een Nederlandse aangelegenheid moet zijn. Het Nederlandse zorgbeleid (waaronder bejaardenhulp, bejaardenoorden en ziekenhuizen) krijgt echter relatief weinig hoge rapportcijfers van de Nederlanders: in de vergelijking van beleidsterreinen van het SCP staat dit terrein onderaan, met niet meer dan 20% ruime voldoende tot 2006, en 28% in 2008/9. Over de opvang van de allerjongsten (beleid kinderopvang) zijn de respondenten duidelijk beter te spreken.

De klachten die de Ombudsman krijgt over het College voor Zorgverzekeringen en de verzamelde

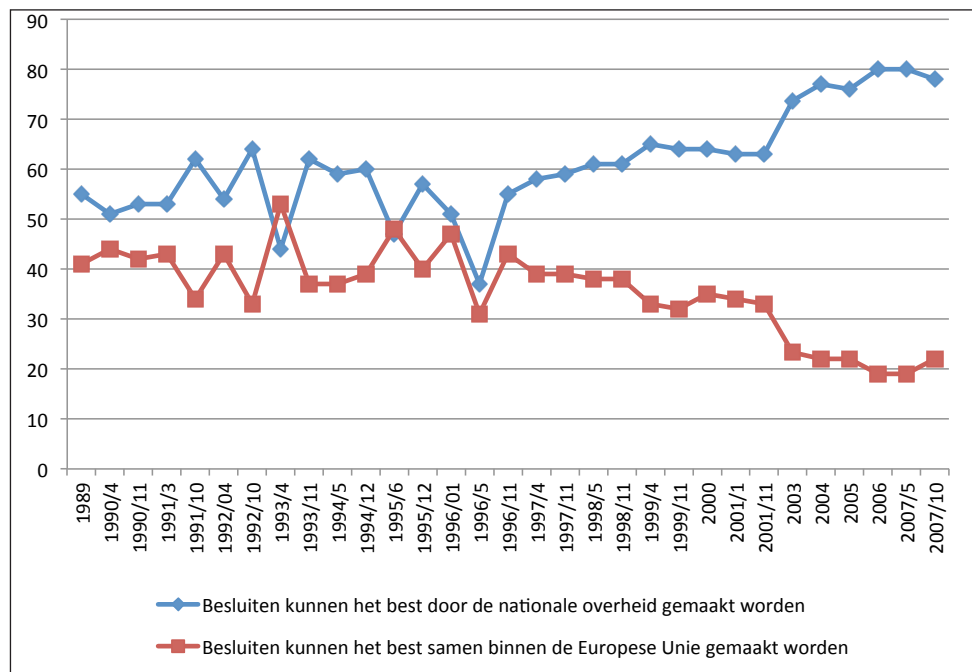
<sup>56</sup> Onder 'ruime voldoende' wordt het rapportcijfer '7' of meer bedoeld op een tienpuntsschaal. De CV stelling luidt 'De politie doet haar werk uitstekend'. De SCP stelling luidt 'misdaden worden in Nederland te licht bestraft'.

<sup>57</sup> De SCP cijfers komen uit de SSN 2009 (SCP). De CV gegevens uit DansEasy (voor de periode 1958-1975 is er één gemiddeld cijfer).

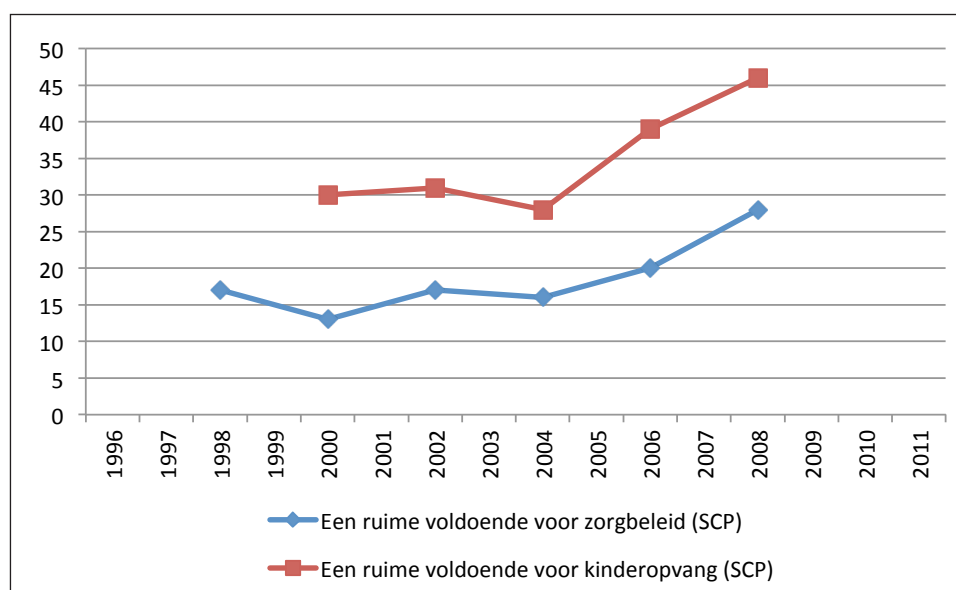
<sup>58</sup> Uit de jaarverslagen van de ombudsman (website ombudsman).

Bureaus Jeugdzorg nemen toe. De klachten voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg en het onderdeel Volksgezondheid nemen niet toe.

### Voorkeur voor nationaal versus Europees beleid: gezondheidszorg<sup>59 60</sup>



### Ruime voldoende voor beleid: care and cure<sup>61 62</sup>



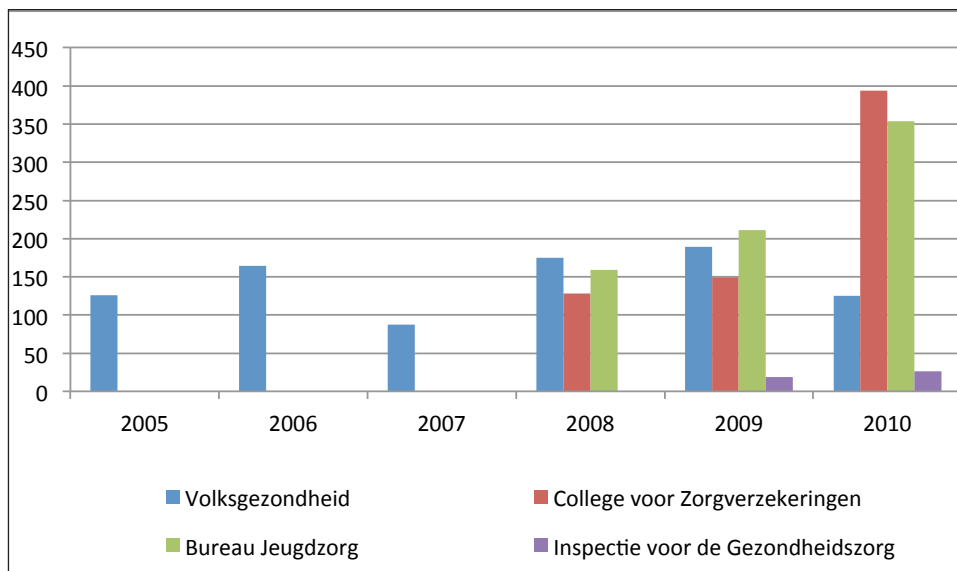
<sup>59</sup> For each of the following areas, do you think that decisions should be made by the Dutch government, or made jointly within the European Union? Health (EB).

<sup>60</sup> De EB cijfers komen van de website van de Europese Commissie.

<sup>61</sup> Onder 'ruime voldoende' wordt het rapportcijfer '7' of meer bedoeld op een tienpuntsschaal.

<sup>62</sup> De SCP cijfers komen uit SSN 2009 (SCP).

### Klachten ombudsman <sup>63</sup>



#### Leefbaarheid: beleid ruimtelijke leefomgeving, milieu, verkeer en vervoer

Hoe tevreden zijn burgers met het beleid ten aanzien van de 'grondgebonden materies', cruciaal als die zijn voor de leefbaarheid van stad en land? Welke beoordelings- en rapportcijfers deelt men uit op relevante onderdelen? Welke ontwikkelingen zijn hierin te zien?

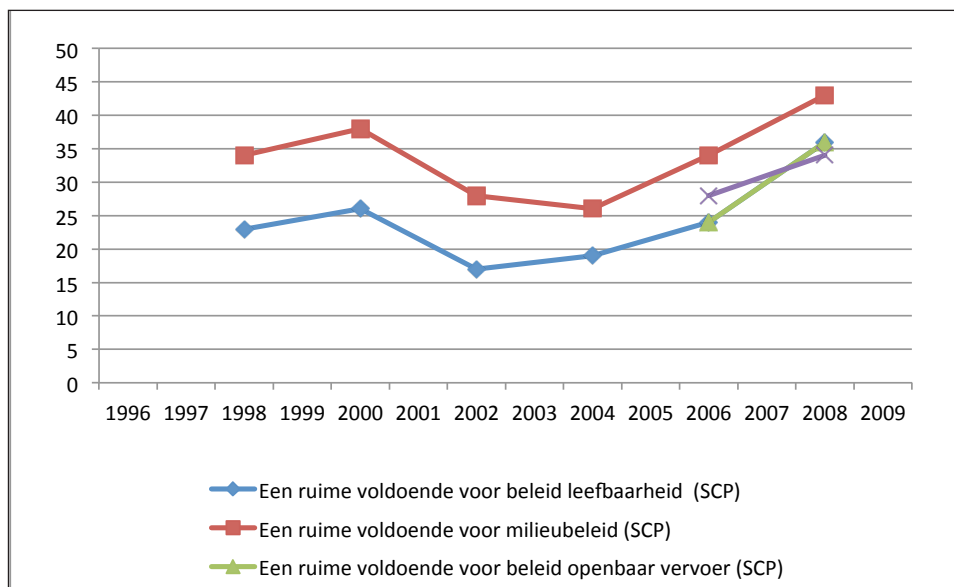
Voor het beleid ten aanzien van het openbaar vervoer en het autobezit- en gebruik zijn nog slechts twee metingen voorhanden, die zich vooralsnog redelijk lijken te voegen in het al langer geturfde oordeel over het beleid voor de leefbaarheid: pas na 2006 worden daarvoor weer meer ruime voldoende gegeven dan eind jaren '90; bijna tweederde van de Nederlanders geeft in 2008/2009 overigens nog steeds niet meer dan een zes voor het leefbaarheidsbeleid, alsook het auto- en openbaar vervoersbeleid.

De ruime voldoende voor het milieubeleid vallen in 2002 en 2004 wat terug ten opzichte van de voorgaande periode, maar door de bank genomen scoort milieubeleid toch vaker ruime voldoende dan de eerdergenoemde beleidsterreinen. Komt de relatief hoge score voor 2008/2009 voort uit verhoogd milieubewustzijn (in het spoor van films als 'An Inconvenient Truth') of uit eigen ervaringen met het Nederlandse milieubeleid? Om die vraag te kunnen beantwoorden zou dieper in dit beleids-terrein moeten worden gegraven, zoals dat ook op andere terreinen zou kunnen.

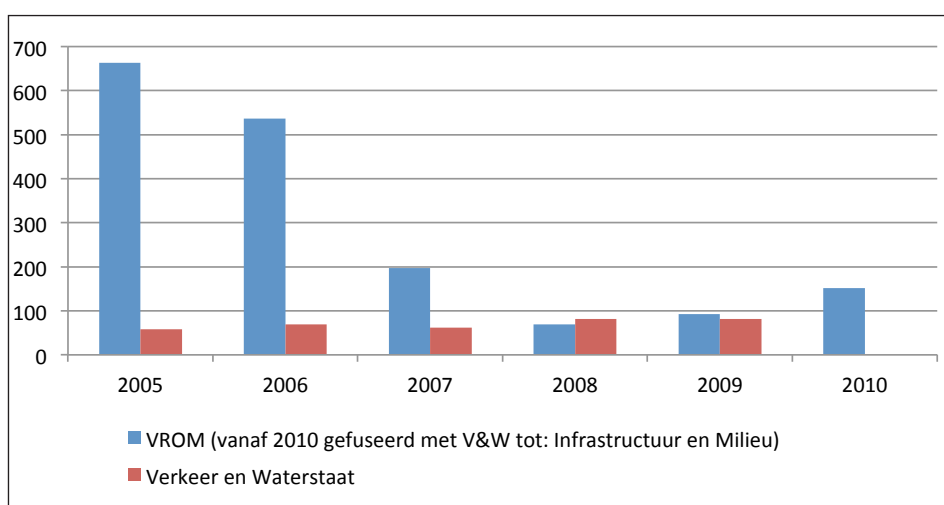
De klachten die de Ombudsman krijgt op het terrein van Verkeer en Waterstaat nemen een weinig toe, terwijl die op het terrein van het voormalig ministerie van VROM spectaculair afnemen tot 2009, en in 2010 met de vorming van het nieuwe ministerie van Infrastructuur en Milieu slechts licht stijgen.

<sup>63</sup> Uit de jaarverslagen van de ombudsman (website ombudsman).

### Ruime voldoende voor beleid: leefbaarheid<sup>64 65</sup>



### Klachten ombudsman<sup>66</sup>



### Vorming: beleid voor onderwijs, wetenschap, cultuur, vrijetijd en sport

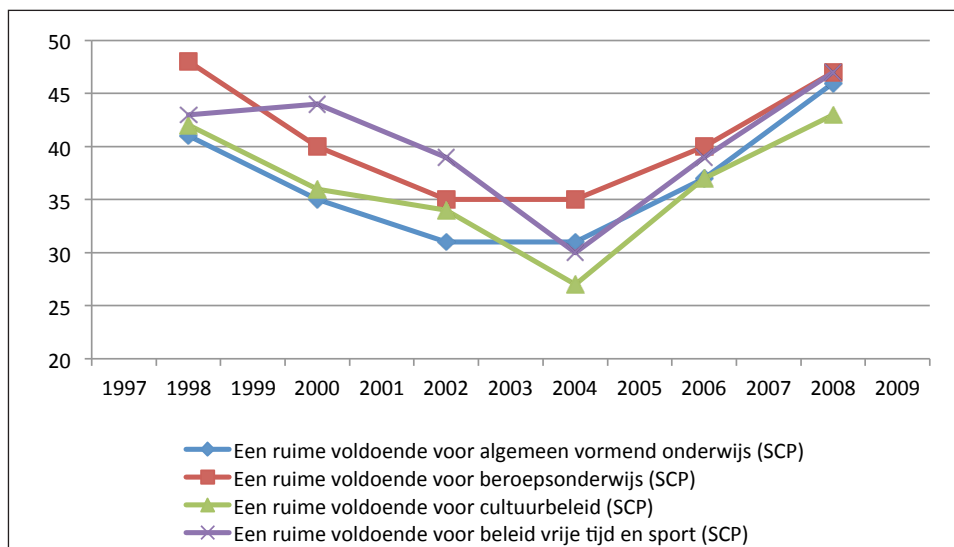
Hoe tevreden zijn burgers met het beleid ten aanzien van de 'persoonsgebonden materies', cruciaal als die zijn voor de vorming van 'human capital' in het algemeen en jonge mensen in het bijzonder? Welke rapportcijfers deelt men uit op relevante onderdelen? Welke ontwikkelingen zijn hierin te zien? En welke waarde hecht men eigenlijk aan zoiets als nationaal onderwijsbeleid?

<sup>64</sup> Onder 'ruime voldoende' wordt het rapportcijfer '7' of meer bedoeld op een tienpuntsschaal.

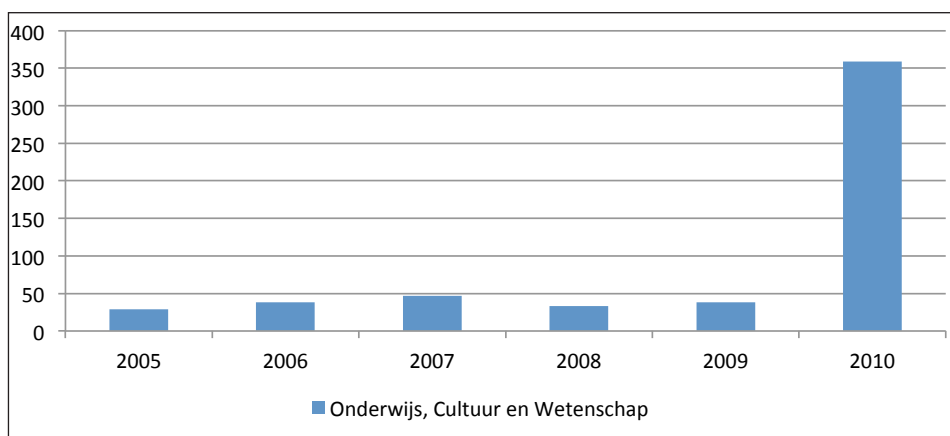
<sup>65</sup> De SCP cijfers komen uit SSN 2009 (SCP).

<sup>66</sup> Uit de jaarverslagen van de ombudsman (website ombudsman).

### Ruime voldoende voor beleid: vorming <sup>67 68</sup>



### Klachten ombudsman <sup>69</sup>



Een ruime, groeiende meerderheid vindt dat onderwijsbeleid een nationale verantwoordelijkheid moet blijven; voor Europees beleid op dit terrein is duidelijk minder steun.

Beleid voor vrije tijd en sport, beleid voor beroepsonderwijs en beleid voor algemeen vormend onderwijs staan in 2008/2009 bovenaan het lijstje met beleidsterreinen die een rapportcijfer 7 of hoger hebben gescoord: bijna de helft van de ondervraagden geeft voor deze terreinen een ruime voldoende. In 2002 en 2004 is de score wat minder, maar bijna nergens onder de 30% en telkens boven het gemiddelde van alle beleidsterreinen. Cultuurbeleid vertoont een vergelijkbaar patroon, alleen op een net iets lager niveau.

Het aantal klachten dat de Ombudsman ontvangt op het terrein van onderwijs, cultuur en wetenschap neemt tussen 2005 en 2009 nauwelijks toe, en maakt vervolgens in 2010 een enorme sprong. Een

<sup>67</sup> Onder 'ruime voldoende' wordt het rapportcijfer '7' of meer bedoeld op een tienpuntsschaal.

<sup>68</sup> De SCP cijfers komen uit SSN 2009 (SCP).

<sup>69</sup> Uit de jaarverslagen van de ombudsman (website ombudsman).

Legitimiteitsmonitor als deze kan helpen om een dergelijke ontwikkeling te detecteren, waarna verdiepend vervolgonderzoek zich op achterliggende verklaringen zou kunnen richten.

## Legitimiteitsmonitor 1.0 – empirische bevindingen

Dit is niet in eerste instantie empirisch onderzoek dat zou moeten uitmonden in beschrijvende en/of verklarende conclusies; dit is primair ontwerpgericht onderzoek, opgezet om een prototype van een legitimiteitsmonitor op te bouwen en een eerste keer te laten proefdraaien.

De empirische ‘bijvangst’ van het ontwerpen en beproeven van de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur is niettemin aanzienlijk. Op grond van het bovenstaande – feitelijk nog maar een deel van wat mogelijk is – willen we ten minste de volgende bevindingen naar voren brengen:

- Ten aanzien van de **systeemlegitimiteit (deel I)** valt ten eerste op dat de algemene steun voor democratie onverminderd hoog is, ondanks lichte dalingen in de gevonden indicatoren. Tegelijk valt op dat de hang naar een autonome, ‘sterke leider’ – een min of meer autocratisch element, dat binnen maar ook buiten democratisch verband gedacht kan worden – sinds de jaren ’90 ook lijkt te groeien.
- De tevredenheid met de feitelijke (uit)werking van de democratie in Nederland is volgens Eurobarometer-statistieken sinds de jaren ’70 trendmatig gegroeid. Recent onderzoek (Tiemeijer, 2010) suggereert dat tevredenheid met democratische vrijheden daarin een zwaarder gewicht heeft dan tevredenheid met democratische processen. Overigens worden na de eeuwwisseling dalende bewegingen gesignaleerd, ook bij NKO en EVS.
- De hang naar democratische vernieuwingen, hervormingen wég van de dominante consensusdemocratie, lijken substantieel en tamelijk structureel; forse meerderheden verklaren meer inspraak te willen, meer referenda en gekozen bestuurders (alleen de aanhang voor een gekozen premier blijft onder de 50% steken).
- Items die de disconnectie met de representatieve politiek betreffen, laten geen beeld van hoogoplopend cynisme zien. Het is wel zo dat substantiële delen van de onderzochte populaties (weinig) belang stellen in de politiek; en veronderstellen dat de politiek ook weinig belang stelt in hen. De responsiviteit van het systeem wordt niet al te hoog ingeschat.
- De ‘koninklijke wegen’ van de democratische rechtstaat – de regels, rechten en rechtsgangen die de democratie inkaderen – kunnen volgens de verzamelde statistieken op veel respect en een forse mate van vertrouwen rekenen; longitudinaal onderzoek naar degenen die kiezen voor agressie en geweld om ‘een punt te maken’ moet nog groeien, maar het lijkt duidelijk dat dit verontrustend vaker dan incidenteel voorkomt.
- Ten aanzien van de **actorlegitimiteit (deel II)** valt op dat nogal wat autoriteiten en instanties sterk vergelijkbare cijferbewegingen vertonen, wat het vermoeden schraagt dat wat in statistieken uit elkaar gepeld wordt voor veel respondenten ‘allemaal Den Haag’ is; desondanks zijn er verschillen tussen de overeenkomsten.
- Van een ‘regeringsbonus’ (een bonus die bij verkiezingen volgend op een regeerperiode zou worden uitgekeerd) is maar in zeer beperkte mate sprake: ervaren regeringspartijen (die na de oorlog meer dan eens aan coalitieregeringen hebben deelgenomen) hebben mettertijd steeds minder aanhang gekregen; na 1956 is het nog maar twee keer voorgekomen dat een regeringscoalitie bij navolgende verkiezingen met winst werd beloond. Internationaal vergeleken is het vertrouwen in de regering eind jaren ’90 niettemin hoog te noemen; hierop volgt een relatief sterke inzinking (2002-2005); waarna een periode van gedeeltelijk herstel volgt, met stevige pieken en dalen, waarmee we nog steeds te maken hebben.
- Het vertrouwen in het parlement van eind jaren ’90 tot nu vertoont ongeveer hetzelfde patroon: van relatief hoog, naar fors lager, naar gedeeltelijk herstel en sterke fluctuaties. Een redelijk stabiele, forse minderheid meent dat Kamerleden niet geïnteresseerd zijn in de mening van de burger, terwijl allengs gegroeide meerderheden zich ook cynisch uitlaten over Kamerleden die niet op het algemeen belang zouden letten en het contact met de mensen in het land snel zouden verliezen. Dit duidt wederom op een ervaren responsiviteitsprobleem, ditmaal specifiek voor de Kamer(leden).

- Ten aanzien van politici en politieke partijen meer in het algemeen zien we ook een redelijk stabiel smaldeel van rond de 50% verklaren dat politici arrogant zijn en dat ze net als de politieke partijen waarvan ze deel uitmaken alleen in de stem van burgers geïnteresseerd zijn en niet in hun mening. Niettemin blijft de opkomst bij Tweede Kamerverkiezingen internationaal vergeleken hoog, waar de opkomstpercentages bij andere algemene verkiezingen dalende tendensen vertonen. Het totaal aantal formele leden van politieke partijen is door de jaren heen fors gedaald; een ruime meerderheid heeft niet het gevoel dat men aanhanger is van een politieke partij. Het vertrouwen in politieke partijen beweegt zich op een structureel lager niveau dan het vertrouwen in regering en parlement.
- Het vertrouwen in de ambtelijke dienst is internationaal vergeleken relatief hoog. De tevredenheid met het functioneren van de overheid, de operationalisatie van de executieve macht, ontwikkelt zich van relatief hoog eind jaren '90 (boven de 60%), tot een stuk lager rondom de jaren 2002-2005 (omtrekt de 35%), tot opnieuw relatief hoog (boven de 60%). De relatief hoge waarderingscijfers voor de plaatselijke overheden – veelal de meest zichtbare 'eerstelijns-overheden' – vertonen een rustig en stabiel beeld.
- Autoriteiten bekleed met bijzondere monopolies en verantwoordelijkheden binnen de democratische rechtsstaat – belastingdienst, leger, politie, justitie, rechterlijke macht – lijken te kunnen bogen op een substantiële en stabiele mate van vertrouwen.
- Ten aanzien van de **beleidslegitimiteit (deel III)** valt op dat de waardering voor verschillende beleidstakken een zelfde V-curve (of 'single dip') laten zien als we ook al zagen bij de tevredenheidscijfers voor het functioneren van de overheid in het algemeen. Tussen de overeenkomsten zijn opnieuw de nodige verschillen waar te nemen.
- Als we de lat behoorlijk hoog leggen en kijken naar de rapportcijfers die 'ruim voldoende' zijn (7 en hoger) dan valt op dat de percentages burgers die bereid zijn zulke hoge cijfers uit te delen voor elk cluster beleidsvelden substantieel stijgen na het passeren van de 'single dip'; tegelijkertijd valt op dat dit bijna nergens uitgroeit tot een meerderheid.
- De meerderheid is misschien nergens zo 'hogelijk' tevreden, ze lijkt wel bijna overal 'gematigd' tevreden. Als men namelijk de lat wat lager legt en kijkt naar de gewone (6 en hoger) en afgeronde (5,5 en hoger) voldoende dan worden gemiddeld genomen alleen maar (afgeronde) voldoende gescoord: van de 15 beleidsterreinen waarvoor het SCP rapportcijfers verzamelt scoren er 10 een gemiddeld rapportcijfer tussen de 6,0 en 6,3; vijf beleidsterreinen scoren tussen de 5,7 en 5,9 (Dekker & De Ridder, 2011: 46). Voor een land dat afscheid wil nemen van de 'zesjes-cultuur' ligt de lat dan overigens wel wat laag.
- De klachten die de Ombudsman voor de verschillende beleidsterreinen ontvangt vertonen door de jaren heen een redelijk stabiel patroon; de pieken voor 2010 zijn in de meeste gevallen te verklaren door de samenvoeging van departementsonderdelen in dat jaar.
- Het is uiterst saillant dat in de periode waarin het Europese bestuur steeds belangrijker is geworden, de hang naar nationale beleidsvorming ook steeds sterker naar voren lijkt te treden. De enige uitzondering is 'bread & butter' beleid: ruime meerderheden zien hier een legitieme rol voor de Europese instituties weggelegd. Bij de andere clusters van beleidsterreinen neigt men in toenemende mate naar 'Den Haag', wat als steunbetuiging voor het nationaal bestuur kan worden uitgelegd maar evengoed als kritiek op het 'weggeven' van nationale zeggenschap.
- Als we **overall** en **vergelijkend** kijken naar deel I (systeemlegitimiteit), deel II (actorlegitimiteit) en deel III (beleidslegitimiteit) kunnen we stellen dat zorgwekkende of aandachtverdienende ontwikkelingen zich niet in één deel opstapelen. Zulke ontwikkelingen zijn in elk deel wel te signaleren, hoewel deel II daarin voorop lijkt te lopen op deel I en deel III.
- In deel III lijkt vooral de discrepantie tussen de hang naar Den Haag en de macht van Brussel zorgwekkend. In deel I vraagt de hang naar democratische hervormingen wég van de consensusdemocratie (meer benoemde bestuurders, referenda, inspraak van gewone burgers in plaats van professionele polderaars) om aandacht, evenals de substantiële kritiek op de gebrekkige responsiviteit van de representatieve politiek.
- In deel II komen zorgpunten omtrent de responsiviteit meer aangescherpt en toegespitst naar



voren. De zorgpunten lijken eerder te zitten bij de politiek dan bij het bestuur, eerder bij de representatieve politiek dan bij de executieve politiek, en bovenal lijken ze te zitten bij de politieke partijen.

De zorg- en aandachtspunten lijken al met al meer op het vlak gelegen van de 'responsiviteit' dan op het vlak van de 'effectiviteit' van het democratisch bestuur, meer op het vlak van de 'input-legitimiteit' dan de 'output-legitimiteit' (Scharpf, 1999), meer in de uitwerking van het democratisch ideaal van 'government by the people' (bestuur dat door burgers wordt ingegeven) dan 'government for the people' (bestuur dat voor burgers publieke werken verricht).

Het voorgaande is voor een deel consistent met, maar levert tegelijk ook aanscherpingen bij, bestuurskundige en politicologische beschouwingen (zie de verzamelde beschouwingen in Korsten & De Goede, 2007; Pennings & Keman, 2008; Bovens & Hendriks, 2008; Andeweg & Thomassen, 2011b; Dekker & De Ridder, 2011) die zich de afgelopen jaren (ook) over het post-Fortuynse 'onbehagen' omtrent politiek en bestuur hebben uitgesproken. Het levert stevige contra-indicaties bij auteurs die suggereren dat een diepe legitimiteitscrisis een onmiskenbare realiteit is (zie bijv. Van Thijn, 2010), maar ook bij auteurs die suggereren dat de 'boosheid van de burger' nauwelijks meer dan een gril is (zie bijv. Van Rossem, 2010).

## Hoofdstuk 4: Conclusies en aanbevelingen

### Inleiding

Het is nooit primair de bedoeling geweest om in dit onderzoek te komen tot een uitputtende meting en analyse van de legitimiteit van het democratisch bestuur. Het voorgaande is niet meer, en overigens ook niet minder, dan een eerste proeve van wat een Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur (LmDB) inhoudt en vermag in termen van overzicht geven en inzicht verschaffen in de stand van zaken. Wat is het dan dat een dergelijke Legitimiteitsmonitor inhoudt en vermag? Deze vraag wordt in dit laatste hoofdstuk nogmaals beantwoord.

### Mogelijkheden én beperkingen

Toen Dekker e.a. (2004, 13-16) van de Raad voor de Rechtspraak de opdracht kregen na te denken over een legitimiteitsmonitor voor de rechtspraak stelden ze een monitor voor als “een minstens eens per jaar gehouden bevolkingsenquête van beperkte omvang waarin de ontwikkeling van de publieke opinie over de rechtspraak en in het bijzonder het ‘vertrouwen in de rechtspraak’ wordt gevolgd door herhaling van vragen.” Als alternatief voor een grote steekproef noemden ze “een cumulatie van gegevens uit wekelijkse peilingen.” Uiteindelijk leek het ze het meest raadzaam “om niet te gaan investeren in een aparte monitor (...) maar mee te liften met ander onderzoek”. Dat is de lijn die hier – voor de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur – ook is gevolgd:

- geen nieuw grootschalig onderzoek opzetten, maar gebruik maken van de talrijke beschikbare statistieken;
- die op een verstandige manier indikken, ordenen en in perspectief plaatsen;
- met begrip en gevoel voor de mogelijkheden alsook de beperkingen van dergelijk grootschalig onderzoek.

De mogelijkheden van kwantitatieve legitimiteitsmonitoring zijn begrensd door de onvermijdelijke beperkingen van grootschalig survey-onderzoek (zie ook Dekker, e.a., 2004; Van Dixhoorn, 2006; Tiemeijer, 2006; 2008). Velen die ooit een enquête hebben ingevuld kennen het onbestemde gevoel: sluit wat ik hier heb aangekruist nu aan bij wat ik in werkelijkheid doe of ervaar? Zit mijn werkelijkheid bij de voorgegeven antwoorden? Zijn de gestelde vragen eigenlijk wel de vragen die mij bezig houden? Velen die ooit enquêtevragen hebben bedacht kennen het onbestemd gevoel eveneens: worden de vragen zoals ik ze heb bedoeld ook zo geïnterpreteerd door de onderzochten? (Zijn mensen tevreden met vrijheidsrechten of met besluitvormingsprocedures als ze bij Eurobarometer aangeven dat ze tevreden zijn met de democratie in hun land?, vraagt Tiemeijer, 2010, zich terecht af.) Hoe diep geworteld in reële ervaringen zijn de antwoorden die ik binnen krijg? Hoe ‘hard’ zijn de cijfers die ik statistisch generaliseer? Hoe representatief is de onderzochte populatie voor de bredere populatie? Bij grootschalig onderzoek naar de legitimiteit van democratisch bestuur moeten we serieus rekening houden met het probleem van de ‘selectieve non-respons’. Zijn degenen die politiek en bestuur belangrijk en relevant vinden niet vaker geneigd om aan dergelijk onderzoek mee te doen? Zijn degenen die zich afwenden van politiek en bestuur niet oververtegenwoordigd in de non-respons? De politieke wetenschap heeft het vooralsnog onomstotelijk kunnen bevestigen noch ontkrachten (Andeweg & Van Holsteijn, 1996; Voogt & Van Kempen, 2002).

Een ander probleem is dat in de vraagstelling vaak politiek-bestuurlijke kaartkennis wordt verondersteld die de gemiddelde burger waarschijnlijk niet op die manier paraat heeft. Een enquête kan zeer genuanceerd vragen naar vertrouwen in de politiek en het bestuur, de regering en het parlement, de minister en de kamerleden, maar voor veel ondervraagden is het ‘allemaal Den Haag’ (Tiemeijer, 2008). Als men vooral geïnteresseerd is in het algemene gevoel ten aanzien van het bestuur dan hoeft dat niet zo’n groot probleem te zijn. Ingewikkelder wordt het als het gevoel ten aanzien van het bestuur meebeweegt met toevalligheden of bijkomstigheden die nauwelijks aan het bestuur zijn toe te schrijven. Van de Walle (2004) wijst op de algemene ‘social mood’ (heeft een land misschien

vlak voor de meting terroristische aanslagen gekend, of heeft het juist een fraai wereldkampioenschap voetbal meegemaakt?), die van invloed kan zijn op politiek-bestuurlijke vertrouwenscijfers. Vooral als de meetmomenten relatief ver terug gaan en relatief ver uit elkaar liggen kunnen momentane evenementen sterk vertekende beelden fabriceren, die we niet meer zo makkelijk met verse kennis kunnen relativiseren (de grafiek laat bijvoorbeeld een lange stijgende of dalende lijn zien tussen 1973 en 1980 terwijl de fluctuatie misschien maar net voor de meting van 1980 is opgetreden). Zulke verschijnselen kunnen nooit afdoende verdisconteerd worden in het ontwerp van een legitimiteitsmonitor; bij de interpretatie achteraf kunnen ze wel worden meegenomen en, als daar aanleiding toe is, nader worden onderzocht.

Zo zijn er de nodige begrenzingen waarbinnen de ‘feasible space’, het werkzame domein, van de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur moet worden gezocht. Zolang we ons bewust zijn en blijven van de beperkingen die vast zitten aan kwantitatief grootschalig survey-onderzoek, en die zoveel mogelijk proberen te minimaliseren, kan de Legitimiteitsmonitor een nuttige functie vervullen. Als we antwoorden op dezelfde vragen jaren achtereenvolgende jaren willen volgen en onderling willen vergelijken, dan zijn er weinig alternatieven voor survey-onderzoek van het soort dat SCP, Eurobarometer en andere instanties al jarenlang verrichten. Als we er vanuit mogen gaan dat de beperkingen en vertekeningen van dit onderzoek over de jaren heen constant blijven, dan kunnen we in ieder geval stijgingen of dalingen van metingen ten opzichte van elkaar waarnemen. Daarom hebben we in de selectie ook voorrang gegeven aan items waarvoor meerdere metingen beschikbaar waren, boven gelijksoortige items waarvoor minder metingen met elkaar vergeleken konden worden. Daarnaast hebben we voorrang gegeven aan de meer degelijke, gezaghebbende bronnen, die door de tijd wat meer ‘getest’ zijn, boven de vele net-gestarte (internet-)peilingen waarvan we de beperkingen minder goed kennen.

## Variatie én selectie

Om de mogelijkheden te verruimen hebben we bewust gekozen voor selectieve variatie als ontwerpbeginself:

- niet louter Eurobarometer-gegevens, of alleen SCP-statistieken, maar verschillende gezaghebbende bronnen naast elkaar;
- niet enkel indicatoren van vertrouwen, maar gerichte aandacht voor indicatoren van tevredenheid en aanvaarding;
- geen eenzijdige actorfocus, maar ook gerichte aandacht voor systeemlegitimiteit en beleidslegitimiteit;
- niet alleen opinie-indicatoren maar ook gedragsindicatoren.

Wat het laatste betreft moet worden opgemerkt dat bruikbare gedragsindicatoren nog altijd te dun gezaaid zijn. Onder de noemer ‘geweld, ordeverstoring, protest’ (gericht tegen het systeem als zodanig, specifieke autoriteiten danwel specifieke vormen van beleid) hadden we graag de beschikking gehad over indicatoren van feitelijk gedrag: items die indiceren wat mensen op dit vlak werkelijk doen, in aanvulling op wat ze vinden. Hetzelfde geldt voor ‘naleving, normconform gedrag’ (ten aanzien van specifieke regelgeving en beleidslijnen): in hoeverre schikken burgers zich qua feitelijk gedrag in dat wat het democratisch bestuur levert en voorschrijft? Het is mogelijk dat gedrag van burgers afwijkt van hun opinies, maar de mate waarin dat gebeurt is nu niet goed op basis van beschikbare databestanden longitudinaal in beeld te krijgen. Daarvoor zou aanvullend geïnvesteerd moeten worden in opbouw en onderhoud van op gedrag gerichte dataverzamelingen.

Voor het overige hebben we een redelijke mate van variatie kunnen aanbrengen in de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur. In tabel 4.1 en 4.2 grijpen we terug op twee schema’s die we eerder (zie hoofdstuk 2) als zoekprofiel hebben opgesteld; met arceringen hebben we aangegeven of en hoe de verschillende onderdelen in de uiteindelijke Legitimiteitsmonitor (zie hoofdstuk 3) zijn verwerkt. Het moge duidelijk zijn: niet alle theoretisch denkbare en mogelijk bruikbare indicatoren bleken in de praktijk ook vindbaar of relevant; desondanks hebben we veel bruikbaars kunnen vinden en ook veel van de gewenste indicatoren kunnen ‘afdekken’ in de Legitimiteitsmonitor.

Tabel 4.1. Van mogelijk bruikbare/denkbaar naar te gebruiken/vindbare indicatoren (primaïr)

Legitimiteit: objecten	Denkbare indicatoren	Mogelijk bruikbare indicatoren
Systeem: politiek-bestuurlijk stelsel, democratische rechtstaat en openbaar bestuur in brede zin; systeem dat gezaghebbende waardetoedeling in banen leidt	Tevredenheid met / vertrouwen in/ steun voor 'de democratie', 'de rechtstaat', 'het systeem', 'het bestuur' in Nederland in het algemeen	COB, CV, NKO, EB: vertrouwen in democratie en democratische instituties; nationale trots. Zie deel I: indicatoren m.b.t. het algemene principe en de Nederlandse praktijk
	Geweld, ordeverstoring, protest gericht tegen het bestuur, het systeem, de rechtstaat, de democratie, de gevestigde orde in het algemeen	Politieregistraties e.d. Moeilijk uit te zuiveren welk deel van gerapporteerde protestacties gericht is tegen het democratisch bestuur, en welk deel tegen kerken, bedrijven, maatschappelijke instituties e.d.
	Belastingmoraal	Gegevens belastingdienst / CBS statistieken Zie deel I: belastingdienst en andere bijzondere instellingen en statelijke monopolies
Actoren: gezagdragers en gezagdragende instituties; politiek-bestuurlijke instanties en functionarissen die met officieel gezag bekleed zijn	Tevredenheid met/ vertrouwen in/ steun voor de executieve, de volksvertegenwoordiging, politieke partijen)	COB, CV, NKO, LISS, EB: vertrouwen in parlement, politiek vertrouwen, vertrouwen in partijen Zie deel II: meerdere subcategorieën
	Tevredenheid met/ vertrouwen in/ steun voor overheidsdiensten en -dienaren: politieagenten, hulpdiensten, rechtshandhavers	Politiemonitors: tevredenheid over/ vertrouwen in politie; gegevens tevredenheidsonderzoeken, klachten ombudsman (+interne klachtenprocedures). Zie deel II: alleen generiek voor overheid en ambtenarenapparaat
	Geweld, ordeverstoring, protest gericht tegen bepaalde gezagsdragers of gezagdragende instituties	Politieregistraties e.d. Nog niet longitudinaal beschikbaar, wel in opbouw
	Opkomstpercentages, proteststemmen en volatilitéindices bij verschillende soorten verkiezingen	Gegevens databestand Nationale Kiesraad Zie deel II: politieke partijen en politici. Ook: winst/verlies regeringspartijen
	Lidmaatschap politieke partijen	Gegevens Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen Zie deel II: politieke partijen en politici
Beleidshandelen: Optreden in verschillende velden van beleid en regelgeving; gezaghebbende waardetoedeling in het openbaar bestuur	Tevredenheid met/ vertrouwen in/ steun voor beleid en regelgeving in Nederland in het algemeen	COB, CV, NKO, LISS: tevredenheid met en vertrouwen in overheidsbeleid. Zie deel II: generieke tevredenheid met wat de overheid doet in categorie II Mogelijk: gemiddelde voor verschillende terreinen bijhouden
	Tevredenheid met/ vertrouwen in/ steun voor specifieke beleidsterreinen en domeinen van regelgeving	NKO, LISS: tevredenheid met en steun voor beleid op specifieke sectoren Zie deel III: rapportcijfers verschillende beleidssectoren, soms specifiek voor positieve rol overheid
	Naleving, normconform gedrag in het algemeen, en op genoemde beleidsvelden	Indien aanwezig: overheidsstatistieken Geen betrouwbare longitudinale statistieken gevonden
	Geweld, ordeverstoring, protest gericht tegen bepaald beleid	Indien aanwezig: overheidsstatistieken Geen betrouwbare longitudinale statistieken gevonden

Tabel 4.2. Van mogelijke bruikbare/denkbaar naar te gebruiken/vindbare indicatoren (secundair)

Legitimiteit: facetten	Denkbare indicatoren	Mogelijk bruikbare indicatoren
<b>Inputlegitimiteit</b> Kernwaarde: responsiviteit; de wijze waarop en mate waarin signalen worden opgepikt	Participatie in verkiezingen en andere vormen van politieke participatie	Opkomstcijfers verkiezingen (gegevens nationale kiesraad), NKO: participatie en participatiebereidheid; COB, EVS, NKO, LISS: politieke interesse/ politieke betrokkenheid Zie deel I: (dis)connectie met representatieve democratie Zie deel II: opkomst verkiezingen. Ook: aanhang, lidmaatschap politieke partijen; verlies/winst regeringspartijen
	Feitelijke representativiteit en responsiviteit: samenstelling vertegenwoordigende organen, participatiemogelijkheden; oordeel over representativiteit en responsiviteit politiek	Overheidsdocumenten, jaarverslagen, etc.; COB, CV, NKO, LISS, EB: Politiek (zelf-) vertrouwen, politiek cynisme. Zie deel I: (dis)connectie met representatieve democratie Dieper graven in vertegenwoordigende raden, staten en kamers: wel mogelijk maar niet gedaan vanwege overzichtelijkheids-overwegingen
<b>Throughputlegitimiteit</b> Kernwaarde: behoorlijkheid; de wijze waarop en de mate waarin processen zijn vormgegeven, zaken en personen worden behandeld	Integriteit en betrouwbaarheid van het openbaar bestuur	Global corruption perceptions index: Global Corruption Barometer Survey (Transparency International) Beschikbare items meestal gebaseerd op (zelf)inschatting bestuurders en andere (zaken)elites; weinig geschikte indicatoren vanuit burgerperspectief
	Zorgvuldigheid, transparantie en rekenschap	O.a. klachten bij ombudsman Zie deel III: onderdeel 'klachten Ombudsman'; geen onderverdeling naar achtergrond klachten
	Onpartijdigheid en gelijke behandeling	O.a. klachten bij ombudsman Zie deel III: onderdeel 'klachten Ombudsman'; geen onderverdeling naar achtergrond klachten
	Fair play en proportionaliteit in optreden	O.a. klachten bij ombudsman Zie deel III: onderdeel 'klachten Ombudsman'; geen onderverdeling naar achtergrond klachten
<b>Outputlegitimiteit</b> Kernwaarde: effectiviteit; de wijze waarop en de mate waarin het openbaar bestuur resultaten behaalt	Productiviteit en slagvaardigheid van het openbaar bestuur, de publieke sector, specifieke delen daarvan	COB, CV, NKO, LISS: tevredenheid met overheidsbeleid. Zie deel III: rapportcijfers verschillende beleidssectoren, soms specifiek voor positieve rol overheid
	Spaarzaamheid, 'efficiency & economy' in de omgang met publieke middelen	COB, NKO, LISS: tevredenheid met overheidsbeleid. Weinig bruikbaar in surveys onder burgers; meer iets voor accountancy en rekenkameronderzoek
	Toegevoegde waarde, ook aan probleemoplossing, van het bestuur, en onderdelen daarvan	COB, CV, NKO, LISS: tevredenheid met overheidsbeleid. Zie deel III: rapportcijfers verschillende beleidssectoren, soms specifiek voor positieve rol overheid

Zoals eerder is opgemerkt bleken de gevonden indicatoren het best – het meest logisch en systematisch – op te hangen aan de trits systeem-, actor- en beleidslegitimiteit; dat is dan ook de hoofdindeling van de monitor geworden. (De opstellers van grootschalige databestanden hebben de trits input-, throughput-, outputlegitimiteit klaarblijkelijk minder in het hoofd zitten bij het bedenken en uitwerken van enquête-vragen; indicatoren van output- en vooral inputlegitimiteit zijn hier en daar wel te vinden, maar toch te weinig om daaraan een legitimiteitsmonitor te kunnen ophangen.) Het prototype van de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur heeft in hoofdstuk 3 de volgende structuur gekregen:

I. Politiek-bestuurlijk systeem: systeemlegitimiteit

- Hang naar democratie versus autocratie/oligarchie
- Waardering voor werking democratie
- Hang naar democratische vernieuwing
- (Dis)connectie met representatieve politiek
- Wat verder nog interessant is

II. Politiek-bestuurlijke instellingen en autoriteiten: actorlegitimiteit

- Waardering regering en bewindspersonen
- Waardering volksvertegenwoordiging en kamerleden
- Waardering politieke partijen en politici
- Waardering overheid en ambtenaren
- Wat verder nog interessant is

III. Politiek-bestuurlijk handelen in beleid: beleidslegitimiteit

- Bread & butter: beleid economie, werkgelegenheid en sociale zekerheid
- Law & order: ordehandhaving, misdaadbestrijding, politie en justitie,
- Care & cure: beleid voor zorg, verpleging, verzorging jong en oud
- Leefbaarheid: beleid voor ruimtelijke leefomgeving, milieu, verkeer
- Vorming: beleid voor onderwijs, wetenschap, cultuur, vrijetijd en sport

Binnen deze structuur hebben we items geselecteerd uit verschillende databestanden. De meeste items, hoewel niet alle, blijken te komen uit vier bronnen: Eurobarometer, EVS, NKO en SCP. In vergelijking hiermee is de toegevoegde waarde van de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur gelegen in de consequente combinatie van bronnen en de systematische toespitsing op de legitimiteit van het democratisch bestuur – een combinatie en toespitsing die elders niet op deze manier gevonden kan worden.

De ontwikkeling van de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur hebben we eerder omschreven als ‘roeien met de riemen die er zijn’. Uiteindelijk kan dan de vraag gesteld worden of de ‘riemen’ goed genoeg zijn om vooruit te komen? Gegeven de gepresenteerde ervaringen en overwegingen is ons antwoord conditioneel bevestigend: de gevonden indicatoren zijn bij elkaar genomen ‘goed genoeg’ om een algemeen beeld te krijgen van veranderingen en schakeringen in de door burgers ervaren legitimiteit van het democratisch bestuur, zolang men de bijeen gebrachte indicatoren maar in perspectief blijft beschouwen en blijft houden voor wat ze zijn (kwantitatieve vertalingen van houdingen en opinies van burgers zoals waargenomen via grootschalig survey-onderzoek); bovendien is het zo dat op aangegeven onderdelen nog een forse verbetering van de informatiepositie mogelijk is.

## Kwantitatieve meting én kwalitatieve oordeelsvorming

De Legitimiteitsmonitor is bewust niet opgezet als een soort 'AEX-index van de democratische bedrijvigheid', waarbij de legitimiteit van het democratisch bestuur (quasi-) objectief tot één waarde zou worden gereduceerd. Democratische legitimiteit is een sociale constructie, waarbij meerdere dimensies die niet tot elkaar kunnen worden gereduceerd tegelijkertijd relevant zijn. Gelaagde intersubjectiviteit – gedeelde oordeelsvorming op onderdelen – is het hoogst haalbare. Een legitimiteitsmonitor moet niet anders suggereren; een monitor kan bij zoiets als legitimiteit nooit het laatste woord spreken.

De Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur kan het proces van oordeelsvorming dus niet met één berekening afronden; maar de monitor kan dit proces van oordeelsvorming wel ondersteunen, in zinvolle banen leiden en van bruikbare inzichten voorzien. De verzamelde statistieken zeggen daarbij niet niks, maar zeker ook niet alles.

De Legitimiteitsmonitor lijkt meer op het 'dashboard', met verschillende meterschermen, dat een hedendaagse automobilist voor zich heeft, of op het bewakingspaneel, met verschillende beeldschermen, dat een professionele nachtwaker ondersteunt in zijn werk. Het dashboard toont niet alles, maar wel een aantal belangrijke onderdelen van een auto. De nachtwaker ziet op zijn bewakingspaneel niet het hele gebouw in al zijn facetten, maar wel een aantal belangrijke hoeken. Niet elke meter, of elk scherm, is op elk moment even belangrijk. Vlak voor een lange rit door dunbevolkt gebied moet een laag brandstofpeil de automobilist meer zorgen baren dan een laag niveau ruiterswisservloeistof, wat op een ander moment juist goed is om in de gaten te houden. Dit is niet te automatiseren. Oordeelskundige inschatting en interpretatie blijven cruciaal. Voor de Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur geldt dit ook – a fortiori.

Het monitoren van de door burgers ervaren legitimiteit – zoals blijkend uit houdingen, opvattingen en gedragingen – stuit op een aantal ingewikkeldheden als de monitorgegevens aanknopingspunten voor verbetering dienen op te leveren (Dekker e.a. 2004: 13-16). Aanvaarding van, vertrouwen in en tevredenheid met democratisch bestuur komen tot stand in een complex proces waarin de oordelen over de prestaties van de overheid, de normen die men hierbij hanteert en de wereld-, mens- en zelfbeelden die hieraan ten grondslag liggen op elkaar inwerken. Als een monitor een daling van de legitimiteit van de overheid laat zien, kan dat bijvoorbeeld wijzen op het feitelijk slechter functioneren van overheidsorganisaties, het minder betrouwbaar worden van overheidsfunctionarissen, maar ook op hogere verwachtingen van burgers of op slechtere uitwisseling van informatie tussen burgers en overheid. Om te kunnen bepalen waarop het accent dient te liggen, is het van belang om de achtergronden te kennen van de voor de legitimiteit relevante houdingen, opvattingen en gedragingen. Vandaar dat de kwantitatieve monitoring altijd moet worden aangevuld met kwalitatieve duiding, ondersteund door enkele (groeps)interviews en/of (panel)gesprekken. Volautomatische, cijfermatige legitimiteitsmonitoring zal altijd te kort schieten; oordeelskundige inschatting en interpretatie blijven cruciaal.

## Ten slotte: enkele concrete aanbevelingen

De Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur (LmDB) levert niet alles wat men zou willen weten over de legitimiteit van het democratisch bestuur, maar hij levert op dit vlak wel veel. De LmDB zal het debat over de legitimiteit van het democratisch bestuur (is er sprake van een legitimiteitscrisis, een legitimiteitsprobleem, of is er nauwelijks iets aan de hand?) niet ultiem kunnen beslissen, maar zal wel inzichten en overzichten bijeen kunnen brengen waarmee het debat beter kan worden gevoerd. De LmDB vormt op zijn minst een waarschuwingssysteem voor ontwikkelingen die de nodige alertheid lijken te vereisen; en een signaleringssysteem voor vragen die door het beschikbare materiaal wel worden opgeroepen maar nog niet beantwoord.

Wij hebben kunnen vaststellen dat een dergelijk waarschuwings- en signaleringssysteem langs eerder aangegeven lijnen op een adequate en praktische manier kan worden vormgegeven en onderhouden. Meer concreet willen wij nog de volgende aanbevelingen meegeven:

1. Het is raadzaam de legitimiteitsmonitor ten minste om het jaar bij te werken, om trends en veranderingen met voldoende regelmaat maar ook voldoende tussenpozen bij te kunnen houden. Wij adviseren het bijwerken te laten doen in de tweede helft van het kalenderjaar, om zoveel mogelijk dat jaar verschijnende statistieken nog te kunnen meenemen.
2. Het is verstandig om ten minste een halfjaar voor het bijwerken van de legitimiteitsmonitor te beslissen hoe intensief, of hoe extensief, het bijwerken dient te geschieden. In sommige jaren kan er aanleiding zijn om op specifieke onderdelen uitgebreider te rapporteren. Stel: er zijn het voorgaande jaar veel klachten geweest over de ambtelijke dienst; dan kan het verstandig zijn om die subcategorie een keer verder 'uit te klappen'. Zo kan het ook interessant zijn om op zeker moment vergelijkend door te pakken op een select aantal buitenlandse landen (Denemarken, Zweden, België, Zwitserland, Oostenrijk: landen waar de consensusdemocratie óók diepe sporen heeft nagelaten).
3. Het is noodzakelijk om het kwantitatief bijwerken van de legitimiteitsmonitor te koppelen aan een kwalitatief proces van duiding en oordeelsvorming, ondersteund door enkele (groeps) interviews en/of (panel)gesprekken. Bij de interviews/gesprekken zouden drie soorten gesprekspartners onderscheiden en geactiveerd moeten worden: strategen/beleidsmakers uit de publieke dienst; deskundigen/trendwatchers uit de wereld van het onderzoek; vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en burgerperspectieven. Het interactieproces moet deskundig begeleid en gemodereerd worden,
4. Het is aanbevolen om te investeren in indicatoren van gedrag in aanvulling op indicatoren van opinie. Wat doen burgers al dan niet waaruit – duurzame of veranderlijke – legitimiteit van democratisch besturen blijkt? Om die vraag echt te kunnen beantwoorden moet voorbij de gangbare databestanden worden gezocht en eventueel nieuw longitudinaal onderzoek worden opgestart.





## Aangehaalde literatuur

- Aarts, K., Van der Kolk, H., Rosema, M. (2007), *Een verdeeld electoraat: de Tweede Kamerverkiezingen van 2006*. Utrecht: het Spectrum.
- Andeweg, R.B. & J. van Holsteyn (1996), 'A hidden confidence gap? The question of nonresponse bias in measuring political interest'. In: *The Netherlands' Journal of Social Sciences*, 32, 127-142.
- Andeweg, R.B. & J.A. Thomassen (2011a), *Van afspiegelen naar afrekenen: de toekomst van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press.
- Andeweg, R.B. & J.A. Thomassen (red.) (2011b), *Democratie doorgelicht: Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press.
- Boogers, M. (2010), *Lokale politiek in Nederland: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek*. Den Haag: Lemma.
- Bovens, M. & F. Hendriks (red.) (2008), 'Themanummer: Bleef alles anders: kentering of continuïteit in de Nederlandse politiek-bestuurlijke verhoudingen. In: *Bestuurskunde*, 17, 3, pp. 2-63.
- Bovens M.A.P. & A. Wille (2009), 'Deciphering the Dutch Drop: Ten Explanations for Decreasing Political Trust in the Netherlands'. In: *International Review of Administrative Sciences*, 72, 4, pp. 283-305.
- Bovens M.A.P & A. Wille (2011), 'Politiek vertrouwen in Nederland: tijdelijke dip of definitieve daling'. In: Andeweg & Thomassen, *Democratie doorgelicht*, 2011b, pp. 21-44.
- Easton, D. (1965), *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Gunsteren, van, H.R. (1985), 'Het leervermogen van de overheid'. In: M. Bovens & W. Witteveen (red.), *Het schip van staat*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Dalton, R. (1999), *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dekker, P., C. Maas-de Waal, T. van der Meer (2004), *Vertrouwen in de rechtspraak: theoretische en empirische verkenningen voor een monitor*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker P., & T. van der Meer (2004), 'Politiek vertrouwen'. In: *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, 58, 10, pp. 33-35.
- Dekker, P. & J. Den Ridder (red.) (2011), *Stemming onbestemd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dixhoorn, van, A. (2006), *De stem des volks: publieke opinie, opinieonderzoek en democratie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Halman, L., R. Inglehart, J. Diez-Medrano, R. Luijkx, A. Moreno & M. Basaez (eds) (2008), *Changing values and beliefs in 85 countries: trends from the values surveys from 1981 to 2004*. Leiden: Brill.
- Hendriks, F. (2007), 'Legitimiteit van bestuur: moeilijkheden en mogelijkheden van gezaghebbend machthebben'. In: E. Cornelissen e.a. (red.), *Betoverend bestuur: legitimiteit, vitaliteit en meervoudigheid*. Den

Haag: Lemma, pp. 63-75.

Hendriks, F. (2009), 'Contextualizing the Dutch Drop in Political Trust: Connecting Underlying Factors'. In: *International Review of Administrative Sciences*, 75, 3, pp. 473-492.

Hendriks, F., T. Brandsen, E.D. van den Munckhof, S.B. Soeparman, M.J. Oude Vrielink & P.M. Kruijnen (2006), 'Scanning Good Governance: een handreiking'. In: *Goed Bestuur*, 4, pp. 23-29.

Hertogh, M. (2007), *Legitimiteit betwist: een verkennend literatuuronderzoek naar de ervaren legitimiteit van het Justitieoptreden*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Hertogh, M. (2011), 'Loyalists, Cynics and Outsiders: Who are the Critics of the Justice System in the UK and the Netherlands'. In: *International Law in Context*, 7, 1, pp. 31-46.

Korsten A.F.A. & P. De Goede (red.) (2007), *Bouwen aan vertrouwen: Diagnoses en remedies*. Den Haag: Elsevier Overheid.

Norris, P. (ed.) (1999), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Ostaaijen, J.J.C. van (2010), *Aversion and Accommodation: Political Change and Urban Regime Analysis in Dutch Local Government: Rotterdam 1998-2008*. Delft: Eburon.

Pennings, P. & H. Keman (eds.) (2008), 'The Changing Landscape of Dutch Politics since the 1970s: a Comparative Exploration'. In: *Acta Politica*, 43, 2-3, pp. 154-179.

Raad voor het openbaar bestuur (2010), *Vertrouwen op democratie*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Rossem, M. van (2010), *Waarom is de burger boos: over hedendaags populisme*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.

Scharpf, F.W. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*. Oxford: Oxford University Press.

Schmitter, Ph. (2001), *What is There to Legitimise in the EU and How Might This be Accomplished* (NWO-working paper). Den Haag: NWO.

Thomassen, J. (2010), *De permanente crisis van de democratie, afscheidsrede*. Enschede: Universiteit Twente.

Thijn, van, Ed. (2010), *De formatie*. Amsterdam: Augustus.

Tiemeijer, W. L. (2006), *Het geheim van de burger: over staat en opinieonderzoek*. Amsterdam: Aksant.

Tiemeijer, W.L. (2008), *Wat 93,7 procent van de Nederlanders moet weten over opiniepeilingen*. Amsterdam: Aksant.

Tiemeijer, W.L. (2010), "'t Is maar wat je democratie noemt'. In: H. Dijstelbloem e.a. (red.), *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen*. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 205-240.

Tyler, T.R. (1990), *Why people obey the law*. New Haven: Yale.

Voogt, R.J.J., H. van Kempen (2002), 'Nonresponse bias and stimulus effects in the Dutch national election study'. In: *Quality and Quantity*, 36, 4, pp. 325-345.

Walle, van de, S. (2004), *Perceptions of Administrative Performance*, dissertatie. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.

Walle, van de S. & G. Bouckaert (2003), 'Public Service Performance and Trust in Government: the Problem of Causality'. In: *International Journal of Public Administration*, 26 (8/9), pp. 891-913.

Wijdeven, van de, T., J.J.C. van Ostaaijen (2007), 'Vitaliteit meten, vitaliteit maken: over de ontwikkeling van een buurtmeter in Breda'. In: E.M.H. Cornelissen, P.H.A. Frissen, S. Kensen, T. Brandsen, *Betoverend bestuur: legitimiteit, vitaliteit, meervoudigheid*. Den Haag: Lemma, pp. 133-158.



## Onderzoeksteam en ondersteuning

*De Tilburgse School voor Politiek en Bestuur – TSPB* – is een multidisciplinaire onderwijs- en onderzoeksinstelling. In het huidige onderzoeksprogramma van de TSPB staat ‘geloofwaardigheid van politiek en bestuur’ centraal, met daarbij veel aandacht voor verwante begrippen als autoriteit, gezag en legitimiteit. Binnen de TSPB is Demos – Centrum voor Beter Bestuur en Burgerschap – gespecialiseerd in vraagstukken van democratisch bestuur op verschillende schaalniveaus.

*Dr. Marcel Boogers* (1964) is als universitair hoofddocent bestuurskunde verbonden aan de TSPB en Demos. Als onderzoeker heeft hij een brede expertise opgebouwd op het gebied van lokaal bestuur, lokale politiek en politieke organisaties. Daarbij richt hij zich vooral op het krachtenveld tussen inwoners, organisaties, politici en bestuurders. Hij was als onderzoeker en als adviseur betrokken bij een groot aantal onderzoeken naar lokaal stemgedrag, lokale politieke betrokkenheid en lokaal politiek vertrouwen. Onlangs verscheen van zijn hand het de tweede herziene druk van ‘Lokale politiek in Nederland: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek’ (Lemma, 2010).

*Prof. dr. Frank Hendriks* (1966) is hoogleraar vergelijkende bestuurskunde en onderzoeksdirecteur bij de TSPB en Demos. Hij heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar effectiviteit en responsiviteit als grondslagen van een ‘vitale democratie’, zowel op subnationaal als op (inter)nationaal niveau. Verschillende boeken en artikelen zijn hierover verschenen, waaronder recentelijk ‘Vital Democracy: A Theory of Democracy in Action’ (Oxford University Press, 2010), ‘Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in the European Union’ (Oxford University Press, 2010). Frank Hendriks geeft leiding aan het NICIS Consortium dat zich richt op ‘Good Governance en Vital Democracy in the City’. Hij begeleidt verschillende (promotie)onderzoeken in het kader van het op bestuurlijke legitimiteit en geloofwaardigheid gerichte onderzoeksprogramma van de TSPB.

*Dr. Julien van Ostaaijen* (1978) is onderzoeker bij TSPB/Demos. Zijn onderzoeksinteresses gaan ondermeer uit naar lokaal bestuur, populisme en burgerparticipatie. Hij is betrokken bij het eerder genoemde NICIS consortium over goed bestuur en heeft in het verleden onder andere samen met collega’s en ambtenaren van de gemeente Breda een vitaliteitsmonitor ontworpen die de vitaliteit in een buurt meet, ondermeer door het combineren van allerhande databestanden. In 2010 heeft hij zijn proefschrift ‘Aversion and Accommodation’ afgerond, over hoe veranderingen plaatsvinden in het Nederlands lokaal bestuur en hoe een anti-establishment partij erin is geslaagd om veranderingen door te voeren in een systeem dat gebaseerd is op samenwerking en consensus.

Naast bovengenoemde hoofdaanemers van het onderzoek heeft *drs Claartje Brons*, die als promovenda bij de TSPB onderzoek verricht naar politiek cynisme, constructief bijgedragen aan de conceptontwikkeling, bronnenverkenning en dataverzameling ten behoeve van de proeve van de Legitimiteitsmonitor. Bij de concrete dataverzameling zijn verder *Hélène Aalsma*, *Joris Hoogbergen*, *Ben Kraaijeveld*, *Koen van der Krieken*, *Renske Sinke*, *Larissa Theuns*, *Arno van Wijk* – allen onderzoeksassistent bij de TSPB – zeer behulpzaam geweest.

Het onderzoeksteam is bijgestaan door *prof. dr. Marc Hertogh* van de Rijksuniversiteit Groningen, die zijn specifieke rechtssociologische expertise op het gebied van legitimiteit van overheidshandelen in een adviserende rol heeft ingebracht in het onderzoek. Behalve met hem heeft het onderzoeksteam informatieve gesprekken gevoerd met deskundigen als *prof. dr. Paul Dekker*, *dr. Will Tiemeijer* en *dr. Loek Halman*.

De onderzoeksbegeleidingscommissie vanwege de opdrachtgever, het Ministerie van BZK, bestond uit: *Melanie Hermus* (Directie Arbeidszaken Publieke Sector), *Roel Holvast* (Directie Politie en Veiligheidsregio’s), *Hans van Lowijde* (Directie Openbaar Bestuur en Democratie), *Cees van der Zwan* (Directie Arbeidszaken Publieke Sector), *Joep Severens* (Directie Openbaar Bestuur en Democratie), *Paul*

*Pestman* (Directie Kennisontwikkeling voor Openbaar Bestuur en Veiligheid) en *Niek Marcelis* (Directie Kennisontwikkeling voor Openbaar Bestuur en Veiligheid). Het onderzoek is gescherpt door de input en feedback vanuit deze commissie.







Dit is een uitgave van:  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

ISBN/EAN: 978-90-807334-0-4

Augustus 2011 | B-9258